

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**



**TESIS DOCTORAL**

**LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA GESTIÓN DEL SECTOR  
PÚBLICO CENTRALIZADO DE COSTA RICA**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Leonardo José Salas Quirós**

Directora

M<sup>a</sup> Antonia Martínez Rodríguez

**Madrid, 2015**



FUNDACIÓN  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado  
DOCTORADO EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Título de la Tesis Doctoral  
**LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA GESTIÓN  
DEL SECTOR PÚBLICO CENTRALIZADO DE COSTA RICA**

Doctorando  
**LEONARDO JOSÉ SALAS QUIRÓS**

Directora de la Tesis  
**DRA. M<sup>a</sup> ANTONIA MARTÍNEZ RODRÍGUEZ**  
(Universidad de Murcia)

Madrid, 2014

“Los que sirven a la nación deben rendir sus servicios sin recibir ningún regalo (...) No sirvas por regalos”. Platón, Las Leyes.

“...el robo y el fraude al tesoro en las rentas públicas es un delito mayor que el robo o el fraude hecho a un particular, ya que robar al erario público es robar a varios en un tiempo”. Del Leviatán de Hobbes

## Tabla de contenido

Índice de Tablas .....	4
Índice de Gráficos .....	4
RESUMEN .....	6
SUMMARY .....	14
RECONOCIMIENTO .....	22
AGRADECIMIENTOS .....	23
DEDICATORIA .....	24
INTRODUCCIÓN .....	25
METODOLOGÍA .....	32
CAPÍTULO I: ANTECEDENTES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL SECTOR PÚBLICO CENTRALIZADO DE COSTA RICA .....	39
CAPÍTULO II: GESTIÓN PÚBLICA, INTEGRIDAD Y CORRUPCIÓN. ELEMENTOS CONCEPTUALES PREVIOS A UNA RENDICIÓN DE CUENTAS .....	53
1. GESTIÓN PÚBLICA .....	53
2. INTEGRIDAD EN LA FUNCIÓN PÚBLICA .....	55
3. LA RENDICIÓN DE CUENTAS COMO FORMA DE EVITAR LA CORRUPCIÓN .....	58
4. PRINCIPALES CAUSAS QUE AFECTAN NEGATIVAMENTE LA RENDICIÓN DE CUENTAS .....	65
5. EFECTOS QUE GENERA LA FALTA DE RENDICIÓN DE CUENTAS .....	69
CAPÍTULO III: TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS .....	76
1. TRANSPARENCIA .....	76
2. RENDICIÓN DE CUENTAS .....	81
3. OTROS CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA RENDICIÓN DE CUENTAS .....	87
A) Accountability .....	87
B) Responsabilidad .....	91
4. ESFUERZOS PARA MEJORAR LA RENDICIÓN DE CUENTAS .....	93
CAPÍTULO IV: ÍNDICE DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN COSTA RICA, APLICADO AL SECTOR PÚBLICO CENTRALIZADO: CASOS DEL MINAE Y EL MAG .....	112
1. MINISTERIO DE AMBIENTE, ENERGÍA Y TELECOMUNICACIONES .....	113
2. DETALLE DE LAS DIMENSIONES DE RENDICIÓN DE CUENTAS PARA EL CASO DEL MINAE .....	115
3. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA .....	138
4. DETALLE DE LAS DIMENSIONES DE RENDICIÓN DE CUENTAS PARA EL CASO DEL MAG .....	140

5. COMPARACIÓN DE LAS DIMENSIONES DE RENDICIÓN DE CUENTAS ENTRE EL MAG Y MINAE .....	165
<b>CAPÍTULO V: DESAFÍOS EN RENDICIÓN DE CUENTAS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE COSTA RICA.....</b>	<b>180</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>194</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>203</b>
ENTREVISTAS .....	207
<b>ANEXOS.....</b>	<b>208</b>
ANEXO 1: ALGUNOS DELITOS DE CORRUPCIÓN .....	208
ANEXO 2: FORMULARIOS UTILIZADOS PARA EL CÁLCULO DEL ÍNDICE DE RENDICIÓN DE CUENTAS .....	210

## Índice de Tablas

Tabla 1. Dimensiones e instrumentos del índice de rendición de cuentas .....	35
Tabla 2. Dimensiones, instrumentos y preguntas del índice de rendición de cuentas.....	36
Tabla 3. Principales leyes "anti-corrupción" en el Poder Ejecutivo de Costa Rica.....	46
Tabla 4. Valores y deberes en la función pública.....	56
Tabla 5. Daños que produciría la mala rendición de cuentas .....	72
Tabla 6. Efectos de la conducta no ética .....	73
Tabla 7. Características de la rendición de cuentas.....	84
Tabla 8. Actitudes necesarias para la RC .....	85
Tabla 9. El árbol del control en la Administración Pública .....	107
Tabla 10. Instrumentos para el cálculo del índice de rendición de cuentas .....	210
Tabla 11. Ejemplo de las dimensiones, mecanismos y variables para generar el índice de rendición de cuentas del sector público centralizado de Costa Rica. ....	211

## Índice de Gráficos

Gráfico 1 Triángulo de la corrupción.....	62
Gráfico 2 El costo social de la corrupción .....	71
Gráfico 3 Relaciones teóricas que permiten elaborar el índice de RC propuesto .....	110
Gráfico 4 Índice rendición de cuentas, MINAE, 2012.....	113
Gráfico 5. Indicadores de la dimensión clásica, MINAE, 2012.....	116
Gráfico 6. Indicadores de la dimensión de gestión, MINAE, 2012 .....	119
Gráfico 7. Indicadores de la dimensión de organización, MINAE, 2012 .....	122

Gráfico 8. Indicadores de la dimensión judicial, MINAE, 2012.....	128
Gráfico 9. Indicadores de la dimensión parlamentaria, MINAE, 2012.....	130
Gráfico 10. Indicadores de la dimensión de auditoría, MINAE, 2012.....	135
Gráfico 11. Índice de rendición de cuentas, MAG, 2012.....	139
Gráfico 12. Indicadores de la dimensión clásica. MAG, 2012.....	141
Gráfico 13. Indicadores de la dimensión de gestión. MAG, 2012 .....	144
Gráfico 14. Indicadores de la dimensión organizativa. MAG. 2012.....	147
Gráfico 15. Indicadores de la dimensión judicial. MAG. 2012.....	154
Gráfico 16. Indicadores de la dimensión parlamentaria. MAG. 2012.....	156
Gráfico 17. Indicadores de la dimensión auditorías externas. MAG. 2012.....	162
Gráfico 18. Comparación de la dimensión clásica. MINAE-MAG. 2012 .....	166
Gráfico 19. Comparación de la dimensión de gestión. MINAE-MAG. 2012.....	168
Gráfico 20. Comparación de la dimensión organizativa. MINAE- MAG. 2012 .....	170
Gráfico 21. Comparación de la dimensión judicial. MINAE-MAG. 2012 .....	172
Gráfico 22. Comparación de la dimensión parlamentaria. MINAE-MAG. 2012 .....	174
Gráfico 23. Comparación de la dimensión auditorías externas. MINAE-MAG. 2012 .....	177

## RESUMEN

La investigación realizada surge ante la necesidad que tiene Costa Rica de una adecuada rendición de cuentas en la gestión pública. Los distintos gobiernos han hecho esfuerzos en esta materia pero no se ha logrado superar etapas de principiante, hay incongruencias entre la ley y su aplicación y no se ha evolucionado de manera constante a los niveles avanzados que requiere una democracia moderna, participativa e informada.

Como en otro tipo de democracias similares, en Costa Rica los medios de comunicación, los partidos políticos, las instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales hacen referencia a muchos autores, teorías, análisis, descripciones, normativa y criterios generalizados, a nivel nacional e internacional, sobre el tema de la rendición de cuentas, confundiéndolo en algunas ocasiones con la corrupción, sin embargo, no existe en el país una medición objetiva y cuantitativa que permita valorar de una forma más concreta si las instituciones del sector público centralizado de Costa Rica avanzan o no en materia de rendición de cuentas.

Si no se conoce un problema y sus causas será difícil resolverlo efectivamente. Esto sucede en Costa Rica pues no se puede medir, con los instrumentos actuales, el estado de la rendición de cuentas a nivel público, por ello la investigación trató de resolver la respuesta a la interrogante: ¿qué elementos debe considerarse para elaborar un índice de rendición de cuentas del sector público centralizado costarricense que permita llevar el pulso sobre este tema?, analizado el periodo 2009-2012.

Esta interrogante fue planteada pues se parte de la hipótesis de que en Costa Rica no se hace una adecuada rendición de cuentas. Se afirma lo anterior por dos razones esenciales.

La primera de ellas es que lo normado en las leyes costarricenses sobre esta materia es de nivel básico, es decir, le brinda al país una configuración inicial simple, dado que lleva a la Administración Pública a brindar información cuando así se le solicita, sin ir más allá.

Dicho de otro modo, se presenta una rendición de cuentas reactiva, en espera de que se le demande información pero no va de la mano con una Administración dispuesta y preocupada por brindar información y comunicación constante a sus administrados.

La segunda es que aun sabiendo que la Administración está cumpliendo la normativa básica, no es suficiente. Se necesita además saber cómo dice que rinde cuentas y cómo realmente la está llevando a cabo.

Sin embargo, como ya se ha dicho, al no existir un mecanismo formal, estandarizado y con parámetros integrales de rendición de cuentas en la gestión pública, tampoco hay un sistema que permita medirlo, es decir, se vuelve imposible tener una valoración objetiva del nivel de cumplimiento en estos temas.

Por tanto, esta investigación presenta una propuesta de índice de rendición de cuentas en la gestión del sector público centralizado de Costa Rica con el fin de contribuir al incremento de la transparencia y eficacia en sus funciones, logrando que se diagnostique el verdadero nivel en que se encuentra la rendición de cuentas de este sector, de modo que en etapas futuras se pueda ver los reales avances o retrocesos que haya en esta materia.

La investigación inicia describiendo la situación actual de la rendición de cuentas en la gestión pública costarricense con el fin de saber qué se tiene y qué se puede mejorar. Se hace una revisión de la normativa vigente y consideraciones sobre los pasos dados en esta materia.

Luego se explica los principales fundamentos teóricos de la rendición de cuentas en materia de gestión pública que son base para la construcción de los parámetros aplicados. Se recurre a diversos autores, nacionales e internacionales para construir el marco teórico correspondiente y de esa forma se extrajo los diferentes parámetros para elaborar el índice de rendición de cuentas como el “deber ser” en esta materia para el caso costarricense.

La escogencia de los ministerios para aplicar este índice, dentro del sector público centralizado, se llevó a cabo valorando la similitud en cuanto a presupuesto y cantidad de personal, lo que llevó a seleccionar el de Ambiente y Energía (MINAE) y el de Agricultura y Ganadería (MAG).

Esa aplicación permitió también verificar que el índice puede ser replicado al resto de la gestión pública costarricense por utilizar parámetros fácilmente replicables a otras organizaciones del sector público centralizado.



Como último paso de la investigación, se hizo recomendaciones sobre la rendición de cuentas en la gestión pública costarricense, esperando que este instrumento permita una mejor calidad democrática al aplicarse en el país.

La construcción del índice se hizo analizando la situación nacional, recopilando contenidos de diversos autores y teorías sobre rendición de cuentas, se establecieron parámetros deseables del índice y luego se aplicó a los ministerios señalados anteriormente. Esto permitió generar, de acuerdo a Ramió (1999), dos grandes divisiones, la de control interno y externo.

En la interna se establecieron cuatro dimensiones, la clásica, la de gestión, la organizativa y la judicial. En la externa fueron dos, la parlamentaria y la de auditorías externas. El detalle de cómo estaban compuestas las dimensiones se muestra a continuación:

Interna:

Clásica

- Legalidad
- Económico – formal

Estas dimensiones estaban compuestas por 12 preguntas sobre código de ética, rendición de cuentas en el plan institucional, funciones definidas, inventarios, seguimiento de recomendaciones de la Auditoría Interna, incompatibilidades públicas y privadas, beneficios para el denunciante, intermediarios indebidos.

De Gestión

- Economía
- Eficacia
- Eficiencia

Reunían 17 preguntas relacionadas con recursos propios y disponibles, servicios, logros, impacto, actuaciones, equidad, entorno, trámites, tiempos, calidad, funciones, registros, compras, pagos.

#### Organizativa

- Estructuras
- Procesos
- Personal

Conformada por 24 preguntas en temas como ausentismo, rotación, capacitación, contratación de personal, valores, evaluación del desempeño, expedientes, interinazgo, puestos de confianza, informes de funciones, procesos de compras, archivo.

#### Judicial

- Tribunales de lo contencioso administrativo
- Tribunal Constitucional

Tenía únicamente 3 preguntas sobre sanciones, investigaciones pendientes, registros, etc., debido a lo específico de su materia.

#### Externa:

##### Parlamentario

- Político
- Económico (CGR)
- Atención ciudadanos (DHR)

Esta dimensión reunía 21 preguntas relacionadas con contralorías de servicios, atención de consultas, tiempos de respuesta, participación, apertura, informes, manejo del sitio web como herramienta de información.

#### Auditorías externas

- Instancias administrativas
- Consultoras

La última dimensión agregó 4 preguntas en temas de realización de auditorías, cumplimiento de recomendaciones y pertenencia a redes de transparencia.

Antes de realizar la aplicación, se validó el índice con el criterio de expertos y académicos, de modo que su aplicación permitió conjuntar las calificaciones de cada instrumento, obteniendo así una nota para cada uno de ellos y para cada dimensión en los ministerios estudiados.

Cada una de estas valoraciones se introdujo en una base de datos de modo que se puede observar gráficamente los resultados por instrumento, dimensión e institución, acompañados, claro está, de explicaciones y notas aclaratorias para cada resultado.

Tal como se puede deducir de lo anterior, el cuestionario tiene 81 preguntas de respuesta cerrada. Cuando la respuesta es Sí, obtiene nota 100, en cambio, un No equivale a 0. El 100 refleja que la institución sí cumple con ese indicador específico, por tanto, el 0 muestra que no se logró satisfacer el requerimiento del indicador.

El indicador también tenía un punto intermedio para no inflexibilizar su aplicación, es decir, cuando no estaba claramente definido el cumplimiento o ausencia de dicho indicador. Esto se reflejaba con una calificación parcial de 50, valorada de acuerdo a la ponderación que el investigador daba a las respuestas de los entrevistados y a la información encontrada.

Luego de la aplicación del índice a los dos ministerios señalados, se constató que en general se tiene una baja calidad en la rendición de cuentas. Hay algunas luces y muchas

sombras reflejadas en el promedio cercano a 50 que presentan ambas instituciones en la dimensión interna y externa.

Según los resultados obtenidos, hay una cultura de rendición de cuentas poco consolidada. En general, todas las dimensiones giran alrededor de los 50 puntos, logrando de ese modo apenas la mitad del puntaje máximo.

Lo anterior se interpreta como un cumplimiento normal de los elementos mínimos de la rendición de cuentas (normativa básica reflejada por la dimensión clásica cuyas características básicas debería tener cualquier país democrático) pero al aplicar indicadores un poco más estrictos los ministerios no pasaron la prueba, reflejando también la confirmación de la hipótesis planteada en el sentido de que no se tiene una verdadera rendición de cuentas en el país.

Por otro lado, ninguna dimensión, excepto la clásica, obtuvo más de 70 puntos, es decir, se refleja que la rendición de cuentas en Costa Rica es muy deficiente si se somete a altos estándares de calidad.

En general, el promedio de 50 indica, por un lado, una inadecuada rendición de cuentas en el país, y por otro, que se cuenta al menos con alguna materia prima que se debe pulir para desarrollar un proceso de cumplimiento de los indicadores propuestos. Dicho de otra forma, en las dimensiones estudiadas la información evaluada por el índice no está del todo, hay que empezar a elaborarla y procesarla, o en otros casos, es información que se encuentra pero está desordenada y sin identificar.

De manera puntual, el MINAE obtiene como promedio general 46,83 puntos; y el MAG 54,33 de 100. Claramente las cosas no se están haciendo bien.

Las peores calificaciones son de las dimensiones de auditoría externa y gestión. La primera estuvo en 25 puntos (del MINAE) y 13 (el MAG); la segunda con 28 (MINAE) y 44 (el MAG). El MAG supera en puntaje al MINAE no solo en el promedio general, sino en todas las dimensiones, a excepción, como ya se vio, de la auditoría externa; sin embargo, es necesario enfatizar que lo anterior no significa que los resultados del MAG sean favorables o al menos decorosos.

Ahora bien, de manera particular el MINAE tiene un bajo rendimiento en la dimensión de gestión, la organizativa y de auditorías externas, por tanto, necesita revisar sus indicadores

internos sobre esos temas, así como el cumplimiento y la definición de medidas a corto plazo que permitan cumplir ese tipo de indicadores.

También dentro de la dimensión de gestión del MINAE es indispensable señalar que no basta con tener datos aislados sino sistematizarlos en indicadores de economía, eficacia y eficiencia.

Otro aspecto específico de ambos ministerios, es que la presentación de informes de gestión, a nivel interno y externo, es únicamente de los jerarcas, porque la ley así los obliga. Sin embargo, lo ideal es que todo aquel que haya estado en puesto de confianza, consultores, personal interino o en propiedad, rindiera un informe de sus labores cuando culmine su relación con la organización, porque aunque ocupara un puesto de confianza tuvo incidencia en el uso, administración, custodia de bienes y servicios públicos.

También como elemento común entre los dos ministerios es que solo envían informes a la Defensoría de los Habitantes y a la Asamblea Legislativa cuando la normativa los obliga o cuando hay algún tema polémico que activa estos mecanismos de control. No obstante, tal como se insiste a lo largo del documento, lo ideal es una rendición de cuentas activa y permanente que se anticipe a las reacciones o demandas de actores sociales e institucionales.

Otro aspecto deficiente en ambos ministerios, que atenta contra la correcta administración de la información, es el estado físico en que se encuentran los archivos institucionales. Dicha situación refleja la realidad que se tiene en todo el sector público en esta materia, que va desde el desconocimiento de la legislación archivística hasta la ignorancia de las funciones que cumplen los archivos de las organizaciones públicas en el manejo de la información.

Sería injusto decir que todo es negativo. Aunque pocos, hay algunos aspectos positivos y que se presentan en ambos ministerios en el tema de acercamiento a las comunidades; tanto el MAG como el MINAE realizan ferias, actividades comunales y ejercen funciones por medio de oficinas regionales que tienen en varios puntos del país.

También relacionado con el acercamiento a la ciudadanía es el uso de las páginas web de cada institución. Esta herramienta de información podría ser aprovechada de mejor manera para mostrar una comunicación más integral y de interés para la ciudadanía pues aspectos

básicos como presupuestos, actualización de actividades, chats en línea, denuncias, etc., no se encuentran dentro de estas páginas y su inoperancia retrasa la información oportuna e impide una mejora en los trámites.

Como se puede apreciar, la utilidad del índice propuesto puede tener impacto público. Si utilizara el índice para todo el sector público no solo se podría cuantificar cada dimensión sino que los medios de comunicación también tendrían a la mano una serie de datos para poner al alcance de la población y así evidenciar de mejor forma las irregularidades en la gestión pública.

Sin embargo, este índice no es solamente para ver los errores, sino que pretende, dentro de otras cosas, contribuir a la transparencia en varios aspectos como manejo de información, publicación de documentos, atención ciudadana, controles horizontales y verticales, uso de herramientas como páginas web, cumplimiento de normativa, entre otras. Todo esto sirve además como mecanismo que genera ciertas alertas para mejorar eficacia en la función pública costarricense.

Finalmente, lo más importante de la investigación es que busca consolidarse como un instrumento de mejora en la rendición de cuentas por lo que se reitera la importancia de que se siga aplicando y generalizando a todo el sector público costarricense, de manera anual y gradual, como medida de verificar el cumplimiento y avance de los indicadores propuestos. No obstante, todo este proceso debe ser apoyado por una ciudadanía más educada, activa y democrática que demande mayor información y participación.

Palabras clave: Administración Pública, ministerios, índice, sector público costarricense, rendición de cuentas.

## SUMMARY

The study was conducted to address the need for adequate accountability in Costa Rican public administration. While efforts have been made, the different government administrations have not been able to move beyond rudimentary levels. There are incongruencies between the law and its application, and no steady evolution to the advanced levels required in a modern, participatory and informed democracy.

As in similar democracies, Costa Rican media, political parties, public institutions and nongovernmental organizations recur to many authors, theories, analyses, descriptions, legislation and generalized national and international criteria regarding accountability, on some occasions confusing it with corruption. However, the country has no objective and quantitative measure for a more concrete assessment as to whether or not institutions in the centralized public sector are progressing in accountability.

Without an understanding of the problem and its causes, any effective resolution will be difficult. In Costa Rica, the situation of public accountability cannot be measured using current instruments. The investigation, which focused on the 2009-2012 period, thus asked: What elements should be considered in formulating an index to gauge accountability in the centralized public sector?

This question was posed based on the hypothesis that Costa Rica does not have adequate accountability, for two essential reasons.

First, provisions on accountability in Costa Rican laws are quite basic; they provide a simple initial configuration, in that public administration is merely required to supply information when so requested, and no more. It is a reactive accountability, lying in wait for information to be demanded and unaccompanied by an administration willing and concerned with providing constant information and communication to those administered.

Secondly, even were it known that the administration is complying with basic regulations, this is insufficient. Knowing how it says it is accountable and how this is actually occurring is vital.

Nonetheless, as stated earlier, since there is no formal, standardized mechanism with comprehensive parameters on public administration accountability, likewise no system exists for measuring it. In other words, it is impossible to have an objective assessment of the level of compliance in these themes.

This investigation presents a proposal for such an accountability index as a means for increasing transparency and the effectiveness of functions and identifying the actual level of accountability in this sector, so that in future stages it will be possible to gauge progress or lag in this area.

The study begins by describing the current situation of accountability in Costa Rican public administration, in order to establish what is there and what can be improved. A review is made of current legislation and considerations regarding the steps taken in this area.

It then explains the main theoretical foundations of public administration accountability that are basic for constructing the parameters applied. Various national and international authors are drawn upon to build the corresponding theoretical framework, and in that way different parameters were extracted to prepare the accountability index as the “what should be” in the Costa Rican case.

To apply the index in the centralized public sector, ministries were assessed for similarity of budget and number of staff, with those of Environment and Energy (MINAE) and Agriculture and Livestock (MAG) ultimately selected.

Application also made it possible to verify that the index can be used throughout Costa Rican public administration using easily replicable parameters for other organizations in the centralized public sector.

As the final step, the study offers recommendations concerning accountability in Costa Rican public administration, with the expectation that this instrument would enable better-quality democracy when applied in the country.

The index was constructed by analyzing the national situation and compiling various authors and theories on accountability. Desirable index parameters were established and then applied to the two ministries, thereby generating, in accordance with Ramió (1999), two overall divisions: internal and external control.



Four dimensions were established in the internal category—classic, administrative, organizational and judicial—and two in the external—parliamentary and outside audits. Details on the composition of the dimensions are shown below:

#### Internal:

##### Classic

- Legality
- Economic– formal

These dimensions are composed of 12 questions on code of ethics, accountability in the institutional plan, defined functions, inventories, follow-up on recommendations from internal auditing, public and private incompatibilities, benefits for the complainant and unauthorized intermediaries.

##### Management

- Economy
- Efficacy
- Efficiency

This part consists of 17 questions related to own and available resources, services, achievements, impact, actions, equity, setting, procedures, times, quality, functions, records, purchases and payment.

##### Organizational

- Structures

- Processes
- Staff

These 24 questions focus on absenteeism, turnover, training, hiring, values, performance evaluation, files, temporary positions, positions of trust, reports on functions, the procurement process and archives.

#### Judicial

- Administrative courts
- Constitutional Court

Due to the specificity of the subject matter, this area contains just three questions on sanctions, pending investigations, records, etc.

#### External:

##### Parliamentary:

- Political
- Economic (Comptroller General)
- Citizen attention (Ombudsman)

This dimension is comprised of 21 questions related to service comptrollers, attention to consultations, response times, participation, openness, reports and web site as information tool.

## Outside audits

- Administrative entities
- Consultants

The last dimension is made up of four questions on conducting audits, compliance with recommendations and membership in transparency networks.

The index was validated with experts and academicians prior to its application, making it possible to systematize the evaluations of each instrument and assign them an individual and overall score that could also be used to rate the dimensions of the index.

These assessments were entered into a database to obtain a graphic visualization of results according to instrument, dimension and institution, evidently accompanied by the corresponding explanations and clarifying notes for each result.

As can be deduced from the above, the questionnaire has 81 closed-ended questions. A “yes” answer receives a score of 100, signifying that the institution did indeed comply with the specific indicator, and “no” a zero, showing that it did not meet the indicator requirement.

To keep the indicator from being inflexible, an intermediate point was also built in for cases when it was unclear whether or not the indicator had been met. This was reflected in a partial score of 50, assessed according to the weight given by the researcher to the responses of those interviewed and the information found.

Application of the index to the two ministries pointed to a generally low quality of accountability. There are some bright spots and a great deal of shadow, as reflected in the near-50 average that the two scored in the internal and external dimension.

According to the results, consolidation of a culture of accountability is low. In general, all of the dimensions scored around 50 points, just barely reaching midway to the maximum score.

This is interpreted as normal compliance with minimum accountability elements (basic regulation reflected by the classic dimension whose characteristics should be possessed by

any democratic country). But when somewhat stricter indicators are applied, the ministries did not pass. This also confirms the original hypothesis of the study, that there is no real accountability in the country.

With the exception of the classic, no area obtained more than 70 points, indicating that accountability in Costa Rica is seriously deficient when measured against high standards of quality.

Overall, the 50-point average indicates first, that accountability is inadequate in the country and second, that there is at least raw material that should be refined so as to develop a process for complying with the proposed indicators. In other words, in the dimensions studied the information evaluated by the index is either incomplete and institutions need to start preparing and processing it, or in other cases, was found but exists in an unordered form and not identified.

Concretely, of a possible 100 points, MINAE obtained an overall score of 46.83 and MAG 54.33. Clearly, things are not going well.

The worst scores were in outside auditing and management, with the former at 25 points (MINAE) and 13 (MAG) and the latter at 28 (MINAE) and 44 (MAG). MAG obtained a better score than MINAE not just overall, but in every dimension except for outside auditing, as mentioned. Nonetheless, it must be emphasized that MAG's results should not be considered good or even satisfactory.

Focusing on the specific, MINAE's performance is low in the management, organizational and outside auditing dimensions, so the ministry needs to review its internal indicators in these areas, as well as compliance and the definition of near-term measures for meeting this type of indicator.

It is essential to signal MINAE that, in the management dimension, keeping isolated data is not enough; it must be systematized in economic, efficiency and efficiency indicators.

Another specific issue for the ministries is that presentation of management reports, both internal and external, involves only the chiefs, because that is what the law requires. Ideally, however, everyone in a position of trust, consultants and temporary or permanent staff alike, would report once their work with the organization ends. Even though they may

hold a position of trust, their work affected the use, administration and custody of goods and public services.

Another element common to the two ministries is that they only send reports to the Ombudsman's Office and Legislative Assembly, as required by law, or if a conflict arises to activate control mechanisms. Again, as reiterated throughout this document, ideally there should be active and continual accountability that anticipates reactions or demands by social and institutional actors.

The physical condition of institutional archives is another deficiency working against proper information management in the ministries. This situation occurs throughout the public sector, ranging from unawareness of archives legislation, to ignorance concerning the functions of archives of public organizations in information management.

It would be unfair to paint it all as negative. While few, there are some good aspects in the two ministries in terms of their efforts to draw nearer to communities. Both MAG and MINAE carry out fairs, community activities and functions through their regional offices in several points of the country.

Greater citizen accessibility also occurs through the institutions' use of web pages. Better use could be made of this tool for more comprehensive communication in issues of interest to the citizenry, since the sites fail to provide basic information about such matters as budgets, updates about activities, filing complaints, online chats, etc. The ineffectiveness of these web pages is an obstacle to timely information and more expeditious processes and procedures.

As can be noted, the utility of the proposed index could have public impact. Applied to the entire public sector, it would not only quantify each dimension, but the media would also have a series of data at hand to place within the reach of the population and hence better demonstrate irregularities in public administration.

But the purpose of the index is not just to identify errors, but also to support transparency in other aspects, such as information management, publication of documents, citizen attention, horizontal and vertical control, use of tools such as web pages, compliance with legislation, and others. All of this serves as a mechanism for sounding certain alerts toward greater efficacy in Costa Rican public function.

Finally, the importance of this study lies in its aim to become consolidated as an instrument for improving accountability, hence the importance of applying and generalizing its use throughout the Costa Rican public sector on a gradual, yearly basis, as a measure to verify compliance and progress toward the proposed indicators. Nevertheless, the entire process should be supported by a more educated, activated and democratic public that demands better information and participation.

Key words: Public administration, ministries, index, Costa Rican public sector, accountability.

## RECONOCIMIENTO

A la Universidad de Costa Rica y a la Escuela de Administración Pública por el apoyo brindado para mi formación académica en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset en Madrid, España.

La realización de este doctorado no hubiera sido posible sin la ayuda brindada por esta prestigiosa casa de estudios.

## AGRADECIMIENTOS

A la tutora de esta tesis, Dra. Antonia Martínez, quien siempre estuvo atenta a indicar las sugerencias y correcciones en búsqueda de una investigación de calidad. Su sabio consejo tuvo un papel trascendental en el apoyo y guía de este proceso doctoral.

A la Dra. Mayela Cubillo, M.Sc. Carlos Carranza de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, quienes creyeron y confiaron en mi formación académica para concluir satisfactoriamente este doctorado.

A mis colegas de la Universidad de Costa Rica por su constante apoyo y preocupación.

A la Facultad de Ciencias Sociales y la Escuela de Secretariado Profesional de la Universidad Nacional por brindarme las facilidades para concluir mis estudios.



## DEDICATORIA

A Dios Todopoderoso por darme la vida y el soplo de aliento que me sostiene todos los días.

A Sofía, mi compañera de vida que siempre creyó en mí y me brindó su abrazo de fortaleza. A Santiago y a Cris que con su inocencia y alegría son mi motivación y razón de vivir.

A mis padres y hermanas que con sus oraciones me dieron el soporte necesario para concluir este proceso.

A mi abuela Cristy que me dio las herramientas desde niño para lograr esta meta. Sé que disfrutas este logro en el paraíso eterno.

## INTRODUCCIÓN

Esta investigación corresponde a la tesis para optar por el grado de Doctor en Gobierno y Administración Pública que otorga el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid.

La tesis lleva por nombre “La rendición de cuentas en la gestión del sector público centralizado de Costa Rica”, y se escogió dicho tema pues se pretende desarrollar un índice de rendición de cuentas, herramienta que no existe en la actualidad en este país.

Hay muchos autores, teorías, análisis, descripciones, normativa y criterios generalizados, a nivel nacional e internacional, sobre el beneficio que tiene la rendición de cuentas, sin embargo, no existe en el país una medición objetiva y cuantitativa que permita valorar de una forma más concreta si las instituciones del sector público centralizado de Costa Rica avanzan o no en materia de rendición de cuentas.

Tal como se puede observar, el documento tendrá un importante contenido teórico que nutrirá la construcción de un índice de rendición de cuentas para el sector público centralizado, de modo que se resuelva la interrogante y objetivos que se proponen.

Dentro de la revisión de literatura hecha para esta tesis, se ha podido comprobar que en el caso específico de Costa Rica, la rendición de cuentas no es más que un limitado ejercicio intelectual que teóricamente existe en el papel, sin embargo, no es medible ni cuantificable. Esto impide que se pueda tener una visión clara sobre el cumplimiento, avance, deterioro, funciones, mejoras, trámites, responsabilidades y diagnóstico sobre rendición de cuentas de cada institución pública.

Tal como se verá más adelante, hay normas que se han creado para que la Administración Pública sea más transparente (aunque esto no la hace necesariamente merecedora de esa condición), sin embargo, no existe una serie de indicadores sistematizados, estandarizados que permitan no solo comparaciones a lo largo del tiempo sino verificar que haya un cumplimiento de las normas.

Precisamente por lo anterior, y considerando lo indicado por varios autores con respecto a la forma adecuada de llevar a cabo una investigación, el problema de esta tesis se plantea en forma de pregunta. Uno de esos autores es Hernández (2010) quien señala que “plantear

el problema no es sino afinar y estructurar más formalmente la idea de investigación” y uno de los criterios que se debe seguir es formularlo como pregunta, claramente y sin ambigüedad.

Por tanto, se plantea a continuación en forma de pregunta el problema central que se pretende resolver con esta tesis:

¿Qué elementos debe considerarse para elaborar un índice de rendición de cuentas del sector público centralizado costarricense que permita llevar el pulso sobre este tema, en el periodo 2009-2012?

Se plantea esta pregunta pues hay mucha discusión nacional sobre casos de corrupción o actuaciones que se han considerado inapropiadas. Debido a esto, el tema de rendición de cuentas es algo muy presente en los medios de comunicación, los foros virtuales, los debates académicos, etc.

Todo esto lleva, dentro de la configuración del tema de la tesis, a plantear la hipótesis de que en Costa Rica no se hace una adecuada rendición de cuentas porque hay varios factores que impiden este propósito. En primer lugar, para saber qué debe estar incluido en la rendición de cuentas es necesario que eso sea debidamente normado y lo que está en las leyes sobre esta materia es algo básico, casi se podría decir que el país tiene un nivel de principiante en esta materia, pues la obligatoriedad que tiene actualmente la Administración Pública costarricense es de transparentar y brindar información cuando así se le solicita, es decir, de una manera reactiva y no como preocupación activa para mantener comunicación constante con sus administrados.

En segundo lugar, luego de ver si se está cumpliendo la normativa básica, es indispensable saber cómo se está llevando a cabo. Sin embargo, como no existe ningún mecanismo formal, estandarizado y con parámetros integrales de rendición de cuentas en la gestión pública, tampoco hay un sistema que permita medirlo, es decir, se vuelve imposible tener una valoración objetiva del nivel de cumplimiento en estos temas.

Por eso, el enfoque de esta tesis se vuelca primero a crear un índice y luego a medir el nivel de rendición de cuentas en dos ministerios en específico, como forma de proponer un sistema formal de controlar a las instituciones por parte de los diferentes actores que existen en la sociedad.

Entonces, por un lado se tiene que la normativa es limitada, y por otro, que no hay un instrumento que permita evaluar adecuadamente la rendición de cuentas en el sector público centralizado. Esto hace que no haya en el país una rendición de cuentas satisfactoria de acuerdo a lo que la teoría actual propone.

Dicho lo anterior, la hipótesis de esta investigación se basa en la idea de que este instrumento se convierta en el primer paso de la evolución hacia la que tiene que ir la gestión pública moderna costarricense, de modo que la rendición de cuentas sea más acabada y con indicadores de mayor calidad para su análisis y difusión.

Partir de la hipótesis anterior es fundamental para el logro de la meta que se busca con esta investigación: desarrollar un índice de rendición de cuentas en la gestión del sector público centralizado de Costa Rica, con el fin de contribuir a incrementar la transparencia y eficacia en sus funciones.

Según esto, al no existir una rendición de cuentas adecuada, hay un campo fértil muy amplio en el cual incluir los aportes que pretende esta investigación. Dentro de estos aportes es esencial desagregar actividades, plazos y logros, y principalmente dar una respuesta que despeje la incógnita del problema y el camino de comprobación de la hipótesis.

Este instrumento de medición, construido con base en diversos aportes teóricos, confrontación de autores y la experiencia del investigador en su campo académico y laboral, es un insumo de gran aplicabilidad para la medición de las diversas dimensiones contenidas en este índice. Vale la pena decir que su aplicación no es solo para el sector público centralizado sino que tiene la gran ventaja de ser flexible en su adaptación a otros sectores del Estado.

Para especificar mejor la construcción del índice, hay una serie de pasos u objetivos específicos que es necesario comentar. En primer lugar, se debe dar una descripción que permita señalar la situación actual de la rendición de cuentas en la gestión pública costarricense con el fin de saber qué se tiene y qué se puede mejorar.

Lo anterior permitirá tener un panorama claro del contexto en el cual se mueve la rendición de cuentas a nivel nacional, presentando de manera más honda la problemática ya

mencionada que impide que este tema pase del papel a los hechos, o de las leyes a la real claridad en la forma de actuación pública.

Una vez comentado este contexto, se explicará los principales fundamentos teóricos de la rendición de cuentas en materia de gestión pública de modo que éstos sirvan de base en la construcción de los parámetros a aplicar. Es decir, la revisión de las diversas fuentes de información y referencias bibliográficas ha permitido extraer un detallado conjunto de parámetros que se trasladarán a su instrumentalización, aspecto que lleva al siguiente objetivo de elaborar las dimensiones, parámetros e indicadores que permitan construir el índice de rendición de cuentas en la gestión del sector público centralizado de Costa Rica.

La elaboración del índice, como ya se ha dicho insistentemente, cuenta no solo con el aporte teórico de diversos autores sino que también es complementada con las experiencias académica, laboral de colaboradores y del propio investigador.

Como cierre del proceso de investigación, esta tesis también hará diversas recomendaciones sobre la rendición de cuentas en la gestión pública costarricense, convirtiéndose así en un instrumento que permita una mejor calidad democrática, no solo porque no tiene otra herramienta similar en aplicación en el país sino porque será lo suficientemente modificable en su instrumentalización institucional que permitirá extenderlo a las diversas realidades organizacionales con que cuenten otros entes públicos.

Además de lo ya dicho, vale la pena también resaltar otra serie de consideraciones que impulsan la realización de este trabajo.

En primer lugar, si se tiene en cuenta la relevancia que tiene para el sistema democrático la capacidad de gobierno, la legitimidad, el respaldo ciudadano y la transparencia en la gestión, se puede comprender lo importante que es aumentar las “dosis” de rendición de cuentas y tener una ciudadanía que confíe en la gestión pública.

Por otro lado, se puede decir que es unánime para la opinión pública, los medios de comunicación, las agrupaciones sociales y económicas en general, que la gestión pública debe no sólo tener sino mejorar los mecanismos para rendir cuentas más profunda y directamente.

Insistiendo en lo anterior, esta investigación desarrollará una propuesta de mecanismo de monitoreo de la rendición de cuentas en la gestión pública del sector público centralizado,

entendiendo por esto, según la terminología costarricense, los ministerios del Gobierno estipulados en la Constitución Política de la República de Costa Rica. Para lo anterior se elaborará, con base en la teoría nacional e internacional, una serie de estándares que permitan generar indicadores de rendición de cuentas en la gestión pública, partiendo de la normativa que tiene el país.

Debido a que se construyó, con base en fundamentos teóricos, esta investigación se convertirá en una primera aproximación que con el tiempo deberá irse perfeccionando debido a que, aunque la rendición de cuentas es un tema novedoso y de moda en las democracias latinoamericanas, hay también limitaciones de información y de aplicación en las instituciones. Es claro que existe un marco conceptual bastante amplio y consolidado sobre rendición de cuentas, sin embargo, la puesta en práctica de estos conceptos es difícil.

Vale la pena insistir que existe suficiente bibliografía sobre el tema de la rendición de cuentas, en particular sobre el alcance conceptual del término. Este trabajo de investigación hará una revisión minuciosa de dichas fuentes, basándose principalmente en literatura española y latinoamericana, con el fin de sustentar y consolidar la construcción de indicadores sobre los contenidos teóricos encontrados.

Dicho de otro modo, los esfuerzos en este campo para Costa Rica han sido principalmente teóricos, pero no se ha desarrollado indicadores cuantitativos de rendición de cuentas, lo cual, aunque no es una tarea sencilla, resulta muy interesante y atractivo de realizar por las aplicaciones y extensiones que podría tener en el país y fuera de él. La investigación, por tanto, busca identificar los elementos teóricos fundamentales sobre el tema y además usar de referencia otros instrumentos de medición y adaptarlos a las funciones de la rendición de cuentas en la gestión pública costarricense; de este modo, también se prevé que los resultados de la investigación pudieran servir como parámetro de cálculo en el sector público de este país y por qué no, convertirse también en un modelo para otros países latinoamericanos.

Tal como se ha reiterado, la dificultad de encontrar indicadores sobre este tema requiere compensarse con otras alternativas. Es por eso que la escogencia del tema se complementa muy bien con la experiencia del investigador en la construcción de este tipo de índices realizados en otras materias similares y principalmente con su formación base en Administración Pública, la cual se ve respaldada por la oportunidad que le ha brindado la

Universidad de Costa Rica (UCR) al autor de esta investigación para desarrollar el posgrado en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.

Por esto mismo, es necesario indicar que la Escuela de Administración Pública de la UCR está dispuesta a apoyar los resultados de esta investigación como una forma de mejorar la rendición de cuentas en el país.

Añadido a lo anterior, se quiere a final de cuentas que esta mejora se refleje a largo plazo en una evolución de la democracia costarricense, que logre evitar nuevos actos de corrupción, como los sucedidos en los últimos años, en que se han visto involucrados funcionarios de alto nivel y que han ocupado los titulares de la prensa nacional.

Finalmente, conviene describir el contenido de los capítulos siguientes para guiar la lectura de la investigación. De manera inmediata a esta introducción, se dará paso a un capítulo metodológico que explica el método seguido, submétodos y técnicas a utilizar en la localización, selección y procesamiento de la información, así como las fuentes, clasificación y enfoque utilizado para abordar la temática.

En segundo lugar se revisa una serie de antecedentes de la rendición de cuentas en el sector público centralizado de Costa Rica que recopilan el fundamento de la Administración Pública, su transparencia, la normativa costarricense en materia de probidad y algunos esfuerzos que se ha hecho en las instituciones del sector público centralizado para procurar una mejor rendición de cuentas.

Posteriormente, se pasa a un capítulo de Gestión Pública, integridad y corrupción como elementos conceptuales previos a una rendición de cuentas. Aquí se revisa la literatura sobre esos y otros términos relacionados, tales como *accountability*, *corrupción*, *responsabilidad*, *transparencia*, etc. De esta revisión se desprende la construcción del índice de rendición de cuentas.

Precisamente con la construcción del índice, se da pie al siguiente capítulo llamado Índice de Rendición de Cuentas en Costa Rica, aplicado al sector público centralizado, en el cual se revisa específicamente, y por las razones ya comentadas, los casos del MINAE y el MAG. El índice muestra los gráficos y descripción del grado de cumplimiento, por parte de cada institución del sector público centralizado, de los estándares de rendición de cuentas fijados, según la teoría analizada.

En la parte final de esta tesis se presentará las conclusiones a las que se ha llegado, reseñando en particular el cumplimiento de cada uno de los objetivos propuestos, junto con aquellos detalles que se decida resaltar por su relevancia y trascendencia en el tema. Acompañando a este capítulo final se tendrá una serie de recomendaciones para diferentes instituciones y organismos relacionados con la rendición de cuentas, de modo que se pueda seguir perfeccionando no sólo el índice sino las condiciones que se evalúan en cada organización para que puedan ir evolucionando en el tiempo y así verificarse continuamente.



## **METODOLOGÍA**

Esta tesis hace una recopilación de distintos autores y teorías que son el insumo para construir un índice de rendición de cuentas de gestión en el sector público centralizado de Costa Rica; además este índice no sólo no existe en el país sino que la cuantificación de este tipo de tema es algo poco desarrollado a nivel nacional e internacional.

Por tanto, este trabajo es de tipo exploratorio, es decir, como lo define Hernández (2010) se familiarizará con un tema que es poco conocido o estudiado, y a la vez novedoso pues la medición que se pretende lograr no se ha realizado anteriormente. Dado lo anterior, también tendrá elementos descriptivos pues se analiza teóricamente cómo se presenta la rendición de cuentas, sus componentes, enfoques y relación con otros términos como el de corrupción, entre otros.

Es decir, debido a que este trabajo es exploratorio, tendrá un fuerte componente descriptivo y explicativo para señalar las principales falencias en cuanto a rendición de cuentas se refiere. Aunado a esto, habrá también una serie de planteamientos que serán los desafíos que deberá enfrentar la Administración Pública costarricense para adecuarse al nivel de rendición de cuentas que pretende este índice.

El enfoque que tendrá la investigación se nutrirá de métodos cualitativos y cuantitativos. De los primeros utilizará la necesaria inmersión en el campo (sector público centralizado costarricense, es decir los Ministerios de la República), interpretación del contexto, recolección de datos, observación, etc. (Hernández, 2010).

Dentro de los ministerios de Gobierno analizados, se tomó en cuenta aquellos con cartera (los que tienen personal, estructura, presupuesto propio, instalaciones, etc.), para aplicarles el índice aquí propuesto, sin embargo, cubrir todos los ministerios con este índice era inviable por la cantidad de información generada, por tanto, se decidió escoger dos de ellos que cumplieran con los requerimientos metodológicos de esta investigación.

En esa selección y considerando criterios que permitieran una comparación válida, tomando en cuenta que partiendo de la hipótesis planteada ninguno de ellos realiza una adecuada rendición de cuentas, se buscó aquellos que compartieran ciertas características, por ejemplo, cantidad de funcionarios, presupuesto asignado, estructura similar, presencia en la zona capital y provincias alejadas, etc.

De la lista total de los ministerios<sup>1</sup>, se consideró para la investigación al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAE) precisamente porque tienen características comunes de acuerdo a los elementos mencionados anteriormente.

De los métodos cuantitativos se ocupará el uso de variables para generar indicadores y así lograr la medición de resultados por medio de instrumentos que permita el establecimiento de comparaciones.

Para localizar y seleccionar la información se recurrirá, en primer lugar, a diversas fuentes de información para hacer la revisión de autores, libros, periódicos (seguimiento de prensa del año 2009 al 2011), artículos, publicaciones digitales sobre teorías que sustenten la teoría de la rendición de cuentas, horizontal y vertical, la *accountability*, la importancia de la rendición de cuentas para una democracia de calidad y mejores prácticas internacionales en estos campos.

En segundo lugar, se hará una recopilación del estado en que se encuentran las distintas instituciones del sector público centralizado costarricense en materia de rendición de cuentas, recurriendo a la Contraloría General de la República, la Procuraduría de la Ética, la Defensoría de los Habitantes, las diversas Contralorías de Servicios institucionales y algunos índices de percepciones de corrupción que han salido en la prensa nacional o bien los informes que brinda Transparencia Internacional, etc.

Adicionalmente, se efectuará varias entrevistas a informantes claves, por ejemplo: representantes políticos, analistas políticos, personal gubernamental, académicos e investigadores en el tema. De manera particular se entrevistó a los Directores Administrativos del MAG y del MINAE por ser cargos de los cuales dependen las demás instancias administrativas de donde esta investigación necesita obtener la información sobre la rendición de cuentas.

---

<sup>1</sup> Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAE), Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICYT), Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes (MCJD), Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), Ministerio de Educación Pública (MEP), Ministerio de Seguridad Pública (MSP), Ministerio de Hacienda (MH), Ministerio de Justicia y Gracia (MJG), Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), Ministerio de La Presidencia (MP), Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (RREE), Ministerio de Salud (MS), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH).

A estos últimos se les aplicó un cuestionario enmarcado según el esquema de Ramió (1999), en Control Interno y Externo.

El Control Interno, como se puede ver más ampliamente en el Marco Teórico, está compuesto por las que se llamarán dimensiones de control Clásico, De Gestión, Organizativo y Judicial, mientras que el Control Externo la integran dimensiones relacionadas con lo Parlamentario y de Auditoría Externa. Estas dimensiones se subdividen en otros instrumentos que se pueden apreciar en la Tabla 1.

Retomando el asunto del cuestionario, éste fue elaborado, como ya se dijo, de acuerdo al control interno y externo. Por tanto, siguiendo el mismo esquema de Ramió, se elaboraron preguntas derivadas de lo que este autor menciona, junto con interrogantes extraídas de la revisión exhaustiva de la literatura sobre rendición de cuentas.

Previo a la aplicación, se validó el índice con el criterio de expertos y académicos, de modo que su aplicación permita conseguir los datos que se buscan y además medirlos adecuadamente.

Una vez aplicado el índice, se procedió a conjuntar las calificaciones de cada instrumento, obteniendo así una nota para cada uno de ellos y para cada dimensión en los ministerios estudiados. Cada una de estas valoraciones se introdujo en una base de datos, de modo que se pueda observar gráficamente los resultados por instrumento, dimensión e institución, acompañados, claro está, de explicaciones y notas aclaratorias para cada resultado.

Dado lo anterior, el cuestionario cuenta en total con 81 preguntas diseñadas para ser respondidas de manera cerrada, Sí o No, siendo Sí equivalente a un 100 y No a un 0. El 100 da a entender si estaba presente el instrumento que procure la adecuada rendición de cuentas y el 0 si estaba ausente. No obstante lo anterior, para no ser inflexibles en la aplicación del cuestionario, cabía una tercera opción, la Parcial, valorada por el investigador de acuerdo a cada respuesta que brindaron los directores administrativos entrevistados; dicha respuesta parcial se valoró con un puntaje de 50.

Para explicar mejor el adjetivo de parcial, cabe agregar que esa respuesta aplicaba cuando había un elemento presente pero con procesos incompletos, es decir, que estaba apenas en una fase de preparación o bien, que estaban elaborados pero no se aplicaban en ese

momento, lo cual fue comprobado con la revisión de documentos oficiales, observaciones, o bien, informes de otras instituciones.

Con base en estos tres tipos de respuesta se hicieron gráficos para medir el nivel de cumplimiento de cada pregunta, con lo cual se construye un puntaje para cada dimensión y a su vez, el índice total de rendición de cuentas para los ministerios seleccionados. Tal como se puede apreciar, no se aplican encuestas a ciudadanos-usuarios de esas instituciones pues este estudio no pretende medir percepciones del servicio sino más bien cuantificar de manera objetiva la presencia o no de medidas que impliquen una mejor rendición de cuentas.

Es importante detallar que la calificación obtenida en las preguntas relacionadas a cada instrumento permite otorgarle una nota a cada uno de ellos, y, además, sirve para hacer un promedio de cada dimensión. Por ejemplo, de las 17 preguntas que conforman los instrumentos de Economía, Eficacia y Eficiencia, cada una de ellas obtiene un puntaje que no sólo permite cuantificar la respuesta de esas preguntas sino también se utiliza para elaborar un promedio para el instrumento Economía, Eficacia y Eficiencia. Además, el promedio obtenido por este instrumento permite brindar una medida a la Dimensión De Gestión.

Resumiendo lo anterior, se presentará dos tipos de gráficos. Uno que muestra el resultado individual de cada institución y otro donde se ve el resultado de cada dimensión según sea el ministerio.

Tal como se puede deducir, la ubicación temporal de esta investigación, será de la del momento en que se aplique los indicadores, es decir, del año 2009, que permitirá posteriormente, establecer una comparación en el tiempo. El esquema del formulario de aplicación para las dimensiones se presenta de la siguiente forma:

**Tabla 1. Dimensiones e instrumentos del índice de rendición de cuentas**

	<i>Dimensión</i>	<i>Instrumentos</i>
<b>Control interno</b>	<i>Clásico</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legalidad</li> <li>• Económico – formal</li> </ul>
	<i>De Gestión</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economía</li> <li>• Eficacia</li> </ul>

	<i>Dimensión</i>	<i>Instrumentos</i>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficiencia</li> </ul>
	<i>Organizativo</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructuras</li> <li>• Procesos</li> <li>• Personal</li> </ul>
	<i>Judicial</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tribunales de lo contencioso administrativo</li> <li>• Tribunal Constitucional</li> </ul>
<b>Control externo</b>	<i>Parlamentario</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Político</li> <li>• Económico (CGR)</li> <li>• Atención ciudadanos (DHR)</li> </ul>
	<i>Auditorías externas</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instancias administrativas</li> <li>• Consultoras</li> </ul>

Fuente: elaboración con base en Ramío, 1999, p.226.

Para brindar un mayor detalle de cada dimensión, es decir, brindando la temática sobre las cuales trataron las preguntas, se presenta en la siguiente tabla:

**Tabla 2. Dimensiones, instrumentos y preguntas del índice de rendición de cuentas**

<b>Dimensión</b>	<b>Instrumentos</b>	<b>Preguntas</b>
Clásica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legalidad, económico – formal.</li> </ul>	12 preguntas sobre código de ética, rendición de cuentas en el plan institucional, funciones definidas, inventarios, seguimiento de recomendaciones de la Auditoría Interna, incompatibilidades públicas y privadas, beneficios para el denunciante, intermediarios indebidos.

<b>Dimensión</b>	<b>Instrumentos</b>	<b>Preguntas</b>
De Gestión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economía, eficiencia, Eficacia.</li> </ul>	17 preguntas relacionadas con recursos propios y disponibles, servicios, logros, impacto, actuaciones, equidad, entorno, trámites, tiempos, calidad, funciones, registros, compras, pagos.
Organizativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructura, procesos, personal.</li> </ul>	24 preguntas en temas como ausentismo, rotación, capacitación, contratación de personal, valores, evaluación del desempeño, expedientes, interinazgo, puestos de confianza, informes de funciones, procesos de compras, archivo.
Judicial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tribunales de lo contencioso – administrativo, Tribunal Constitucional.</li> </ul>	3 preguntas sobre sanciones, investigaciones pendientes, registros.
Parlamentaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Político, económico (CGR), atención ciudadanos (DHR).</li> </ul>	21 preguntas relacionadas con contralorías de servicios, atención de consultas, tiempos de respuesta, participación, apertura, informes, manejo del sitio web como herramienta de información.
Auditorías Externas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instancias administrativas, consultoras.</li> </ul>	4 preguntas en temas de realización de auditorías, cumplimiento de recomendaciones y pertenencia a redes de transparencia.

Fuente: elaboración propia con base en Ramió, 1999, p.226. y la revisión de literatura sobre rendición de cuentas para incorporar preguntas relacionadas con cada instrumento.

En el cuestionario completo (Anexo 1) se podrá ver que hay un mayor énfasis (por la cantidad de preguntas) en la rendición de cuentas desde el punto de vista de la gestión y organización.

El énfasis al cual se hace referencia se puede explicar por varios motivos dentro de los que se destaca el interés que el investigador tiene en este tema por su formación en

Administración Pública y por la aplicabilidad que podría tener esta metodología en el sector público centralizado costarricense.

Lo anterior permitirá no sólo comparar sino también señalar las principales áreas de mejora en las cuales los responsables políticos y administrativos deben trabajar para su implementación como herramientas defensoras de la rendición de cuentas que además faciliten anticipar posibles hechos de corrupción en el futuro.

Vale la pena resaltar desde ya que esta investigación, como exploración que es, debe considerarse como una aproximación inicial que deberá irse perfeccionando con el tiempo, es decir, la rendición de cuentas siempre está en evolución por lo novedosa que es en el país y por las limitaciones de información que se ha podido encontrar en las instituciones.

## **CAPÍTULO I: ANTECEDENTES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL SECTOR PÚBLICO CENTRALIZADO DE COSTA RICA.**

Este capítulo se presenta para enmarcar los principales antecedentes de la rendición de cuentas de Costa Rica. Para ello es necesario iniciar con una breve ubicación del papel de la Administración Pública dentro del Estado.

En primer lugar, hay que mencionar el papel central del Estado en la consolidación social y política de un país, que cuenta con un brazo fundamental en sus labores como es la Administración Pública que desarrolla las funciones ejecutivas. El nexo entre el Estado, la Administración Pública y la rendición de cuentas, se puede encontrar en una de las caracterizaciones que se hace del Estado moderno, donde se aspira a que éste sea una entidad política que represente a la sociedad.

Dicha representación ha encontrado también fundamento en los postulados de la democracia representativa, que busca una dimensión de representatividad en la relación entre Estado y Sociedad.

En tanto esa representación sea eficaz, la Administración Pública actuará en beneficio del interés público, es decir, representará a la sociedad. Serrano (2005) lo señala al decir que el Estado ejerce funciones de órgano supremo y la Administración Pública le da el fundamento social y moral.

También Serrano amplía esto al decir:

La función pública surge como una respuesta a las necesidades sociales y como un medio para lograr el bien común y proteger el interés público. Opera como un mecanismo para conseguir la integración de los individuos y grupos que forman la sociedad, y como un instrumento para establecer el orden y el control en la vida en sociedad. Estas condiciones identifican la importancia que tiene desde los puntos de vista social y moral, para un país y para cada comunidad. (p.40)

Es por esto que dentro de las funciones reguladoras, productoras, distributivas, promotoras de desarrollo, integradoras y otras que se pueden encontrar según los múltiples autores



sobre teorías de la Administración Pública, el aspecto ético resulta fundamental. Es decir, en las organizaciones públicas, requieren de un alto componente de valores para reducir o eliminar distorsiones o influencias negativas que personas, grupos u otras organizaciones puedan causar en el derecho a una vida buena de los ciudadanos, tal como lo menciona Morales en Serrano (2005).

Para proteger el interés público en Costa Rica hay una amplia lista de leyes, reglamentos y otra serie de documentos legales, y todos ellos buscan resguardar el beneficio a la ciudadanía. Es decir, este país es de los que más ha consolidado su democracia durante muchos años, y eso le ha significado estar en los primeros lugares en cuanto a calidad democrática latinoamericana, siendo calificado como una nación donde se satisface las características de un régimen y estado democrático, junto con Uruguay y Chile en la región. (O'Donnell y otros, 2003, p.88)

Por esto y además por la ausencia de conflictos de gravedad con otros países, la transparencia electoral<sup>2</sup> y la estabilidad política, económica y social de Costa Rica, es que se ha confiado en la democracia costarricense; no obstante, el descontento de la ciudadanía ha venido en aumento por el incumplimiento de principios éticos que ha tenido la Administración Pública del país. (Solís, 2002, p.44)

Agregado a lo anterior, el mismo autor citado señala el fuerte centralismo presidencialista, la débil administración territorial, la irrelevancia de las provincias, los limitados gobiernos municipales, la dependencia política excesiva de las instituciones descentralizadas con respecto al Gobierno Central, entre otros aspectos, como elementos que han reforzado una inadecuada rendición de cuentas. (Solís, 2002, p.70). Y esto lo confirma al señalar:

“...el Estado costarricense es el resultado de una cultura política, forjada durante trescientos años de vida colonial y casi doscientos de vida independiente; período en el cual, el centralismo y la concentración de poder se constituyeron en dos de los rasgos más distintivos y sobresalientes de nuestra cultura política”. (p.73)

Adicionalmente, indica este autor (p.70) que eso se ve incentivado con la potestad que tiene el Presidente de la República al nombrar cuatro de los siete integrantes de las

---

<sup>2</sup> Meoño en Solís (2002) señala con un tono muy crítico: “¿Y después de la elección, qué tenemos? Presidentes imperiales, “con poderes discrecionales casi absolutos”. Meoño en Solís. (p.75)

directivas de las instituciones y al nombrar a los Presidentes Ejecutivos de ellas, agregado a una Ley de Planificación que más que articular produce limitaciones, a una Ley General de Administración Pública que fortalece la centralización y a las leyes de la Autoridad Presupuestaria que les restan aun más independencia.

Tal como se puede ver en lo anterior, se está muy lejos de haber cumplido la tarea en materia de rendición de cuentas. Queda mucho por hacer en el perfeccionamiento de la democracia, de ahí el interés de esta investigación en ahondar en el tema de la rendición de cuentas en la gestión pública costarricense, para tener más y mejores mecanismos de evaluar la calidad democrática, pues las democracias de la región no han tenido un desempeño satisfactorio y tampoco se tiene los conceptos necesarios para dar cuenta de ello. (O'Donnell, 2003, p.302)

Ahora bien, sobre el tema de rendición de cuentas se puede encontrar elementos en la normativa costarricense, como por ejemplo: la Constitución Política de la República, las leyes de Administración Financiera, de Contratación Administrativa, de la Contraloría General de la República (CGR), de la Defensoría de los Habitantes (DHR), de Concesión de Obra Pública, de Aduanas, de Salud, de protección al ciudadano en exceso de trámites administrativos, las que dan origen a los colegios profesionales, los reglamentos de cada institución en particular, el Código Penal, el Procesal Civil, etc.

Es decir, en el país existe mucha normativa que incluye algunos aspectos que pueden catalogarse como propios de la rendición de cuentas, sin embargo, no se concretan en indicadores que permitan cuantificar si esa rendición de cuentas es adecuada o no. Entonces, al no estar puesta en práctica la normativa pues se queda únicamente en el postulado, esa todo queda a una interpretación subjetiva que se vuelve susceptible de ser manipulada para justificar acciones públicas que pudieran resultar dudosas en otras circunstancias.

Como ejemplo de lo anterior, la Constitución Política de Costa Rica en varios de sus artículos hace referencia al deber del funcionario público de rendir cuentas y el derecho que tiene la ciudadanía para acceder a la información pública:

**ARTÍCULO 11.-** Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de

observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública.

La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.

Así reformado por la Ley No. 8003 del 8 de junio del 2000.

**ARTÍCULO 30.-** Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público.

Sobre este último artículo destaca, por el contraste planteado, lo que Sánchez Morón citado por Villasuso et al. (2005) dice:

“Pues lo cierto es que, hasta tiempos no muy lejanos, la regla general del funcionamiento administrativo y de las relaciones entre la Administración y el ciudadano ha sido la reserva, el secreto y opacidad. Estos sí, presupuestos de aquel modelo burocrático clásico, descritos y teorizado por Max Weber, que tan difícil resulta superar por completo. En el contexto de este modelo de Administración estrictamente jerarquizada y cerrada sobre sí misma, el dominio de la información se concibe tan sólo como una fuente de poder, que es necesario reservar celosamente en manos de unos pocos”. (p. 283)

Confirma lo anterior Malem diciendo que en el quehacer cotidiano, los funcionarios públicos restringen por su propia cuenta el acceso a la información, con la excusa de que está en proceso de resolución o revisión y por esa razón se considera confidencial. (Salazar, 2004, p.15)

Esto además se ve agravado porque en Costa Rica no se ha dictado una ley reguladora sobre la obligación de brindar información pública, que contrasta con un deber ser de la rendición de cuentas:

Existe un “evidente interés que para la comunidad representa el poder estar debidamente informada de su actividad, del buen o mal desempeño en el ejercicio de su cargo, de las ventajas o no que el nombramiento conlleva y de los derechos que como tal obtiene, fundamentalmente en cuanto éstos sean de índole económica –salarios, en dinero o en especie, pluses, dietas, etcétera- pues tratándose de fondos públicos son los administrados en general –o como usuarios del servicio- los que los pagan con sus contribuciones y tienen el derecho de saber cómo se administran y se gastan éstos”. (p.101)

Dicho deber ser se complementa con varios votos de la Sala Constitucional de Costa Rica, mencionados por Malem en Salazar (2004):

Voto No. 2120-03: “Las administraciones públicas deben crear y propiciar canales permanentes y fluidos de comunicación o de intercambio de información con los administrados y los medios de comunicación colectiva en aras de incentivar una mayor participación directa y activa en la gestión pública y de actuar los principios de evaluación de resultados y rendición de cuentas actualmente incorporados a nuestro texto constitucional (artículo 11 de la Constitución Política)”. (p.70)

Voto 3178-94: “No se requiere de interés legítimo para ejercer el derecho de petición, que consagra el artículo 27 de la Constitución Política, ni es tampoco, tal interés, requisito para obtener respuesta”. (p.96)

Sin embargo, y como es obvio, el hecho de que exista legislación no es suficiente para asegurar una rendición de cuentas efectiva en el país. Por eso mismo Costa Rica no está exenta de problemas, pues, por un lado, la corrupción ha tendido a aumentar<sup>3</sup> y por otra, la rendición de cuentas no ha logrado plasmarse de modo que evite estos actos contrarios a la función pública.

Algunos ejemplos de cómo queda sin operación la normativa de rendición de cuentas por parte de funcionarios públicos son: lentitud en los trámites, irrespeto al usuario, desidia, poca identificación con objetivos institucionales, pereza, ausentismo, incapacidades falsas,

---

<sup>3</sup> Así lo señala Roxana Salazar, de Transparencia Internacional en Costa Rica. (Salazar, 2004, p.8.)

llegadas tardías, falta de creatividad, pésima presentación personal, etc. (Serrano, 1990, p.12)

A lo anterior, otros agregan ciertas implicaciones que trae la corrupción pública: largas filas, esperas prolongadas, empresarios que brindan servicios aprovechándose de esas ineficiencias, corrupción en contrataciones públicas, procesos de privatización, etc. (Barahona, 2004, p.162)

Esas implicaciones son para otros autores parte de los problemas de la cultura costarricense y por eso llaman a ese tipo de conductas como irresponsabilidades en la ejecución de las competencias asignadas, sin rendir cuentas sobre las funciones conferidas, sin evaluación de resultados ni participación ciudadana. Sumado a esto vienen los problemas del estilo de gobierno, tales como secreto y ocultamiento, múltiples manos involucradas, dispersión, ausencia de huellas y rastros sobre quién y cómo se ha tomado las decisiones. (Solís, 2002, p.77)

Por esto mismo, no ha faltado en el país hechos de corrupción, de la cual algunos culpan a la mala gestión gubernamental, demandas insatisfechas, ineficientes mecanismos de representación, falta de transparencia en la gestión, omisiones que llevan a insuficiente rendición de cuentas (tema central de esta investigación), decisiones bloqueadas, ausencia de políticas públicas coherentes, ausencia de visión a largo plazo, etc. (Villasuso et al., 2005, p.162)

Las principales falta a la rendición de cuentas han llevado a cuestionar a altos funcionarios públicos, incluyendo ex Presidentes de la República, ministros, miembros de juntas directivas. Además, ha habido actos irregulares en manejo de fondos públicos, préstamos, permisos, declaraciones de impuestos, etc., que en los últimos años le ha costado el puesto a varios jerarcas.

Todo esto afecta de modo directo la rendición de cuentas en el país, según lo dice Solís (2002):

“Para este sistema político, el secreto, el ocultamiento, la manipulación de la información, la discrecionalidad y la dispersión de responsabilidades, se encuentran entre los vicios más insidiosos de todos, pues impiden la transparencia en el ejercicio del poder”. (p.78)

La anterior afirmación deja clara evidencia de la hipótesis con la que trabaja esta investigación. Hay legislación, se menciona en los discursos políticos y todos quieren aspirar a ella pero en la práctica estamos muy lejos de tener una real claridad del estado en que se encuentra nuestra rendición de cuentas pues no tenemos los instrumentos que nos permitan escudriñar los elementos básicos para su evaluación de forma que podamos cuantificarlos y así mejorar.

Y añade el mismo autor:

“...en la Carta Fundamental y en las leyes que regulan la Administración Pública, existen procedimientos para el control y la rendición de cuentas de los gobernantes; pero no se ejercitan, porque los diputados o parlamentarios no los conocen, o bien, porque carecen de perspicacia suficiente para ver en ellos poderosas herramientas de control”. (p.88)

No se puede pretender que en la ley estén todos los detalles para instrumentalizar la rendición de cuentas. Esto debe ser parte del ejercicio de creación e innovación que miembros de los distintos poderes de la República y funcionarios de la Administración Pública deben ir especificando y construyendo.

Sin embargo, tal como se indicó anteriormente, si esto no se ejercita por desconocimiento o por falta de agudeza, se termina afectando la rendición de cuentas en el sector público y por ende abriendo portillos por donde puede colarse la corrupción de manera sistemática.

Como ejemplo de lo anterior, existen herramientas para favorecer la rendición de cuentas que pueden provenir desde la Asamblea Legislativa, tales como votos de censura nombramiento de comisiones especiales investigadoras, interpelaciones, solicitudes de información, informes anuales, memorias, comparecencias que se pide a Ministros o funcionarios de alto rango, etc. Sin embargo, según el mismo autor indica, no existen los procedimientos, criterios o indicadores para hacer una adecuada evaluación de la gestión de programas o políticas públicas. (p.89)

Dicho de otro modo, tomando como base el ejemplo anterior, si la Asamblea Legislativa pudiera contar con un instrumento de medición y evaluación de la marcha de la rendición de cuentas en la Administración Pública, podría combinar sus mecanismos de control con este instrumento y así lograr una verdadera fiscalización en el saneamiento del quehacer público.

Otros de los órganos, además de la Contraloría General, la DHR, la Asamblea Legislativa, que pueden pedirle cuentas a la Administración Pública costarricense, tal como sucede en otros gobiernos democráticos, son los tribunales de justicia, la Comisión Nacional del Consumidor, la Superintendencia General de Entidades Financieras, la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, etc.

No obstante lo anterior, algunos opinan que “Para limitar y controlar el ejercicio del poder, para pedir cuentas, y evaluar resultados nadie está en mejor posición que el Parlamento”. (Solís, 2002, p.170). Esto se afirma por diversas razones, entre ellas: que los diputados son los representantes electos por el pueblo, además esa función le viene asignada al Congreso por la misma Constitución, también porque ahí es donde se aprueban las leyes relacionadas con la ética y la Administración Pública y, finalmente, porque es también en la Asamblea Legislativa donde se aprueba el presupuesto con que funciona el gobierno. (p.172)

Volviendo a Villasuso et al. (2005), se presenta un estudio sobre corrupción en Costa Rica que él elaboró, junto con otros investigadores, a cargo de la Fundación Friedrich Ebert, en el cual se rescata una serie hechos cronológicamente presentados sobre medidas que de alguna han favorecido la rendición de cuentas en Costa Rica y tomadas por el Poder Ejecutivo, aunque como ya se ha indicado, estas principalmente son las leyes o normas de las cuales debe desprenderse, por medio de la creatividad e innovación por parte de la Administración Pública, la elaboración de indicadores y herramientas que concreten la rendición de cuentas en el país. A continuación se presenta un resumen de lo indicado.

**Tabla 3. Principales leyes "anti-corrupción" en el Poder Ejecutivo de Costa Rica**

<b>Año</b>	<b>Ley o normativa establecida contra la corrupción</b>
1951	Ley de la Administración Financiera de la República (ley n°1279).
1953	Estatuto del Servicio Civil (ley n°1581).
1954	Reglamento del Estatuto del Servicio Civil (Decreto Ejecutivo n° 21
1970	Código Penal (ley n°4573).

<b>Año</b>	<b>Ley o normativa establecida contra la corrupción</b>
1974	Ley de Planificación Nacional, No. 5525, que en su artículo 1 establece: “Propiciar una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la solución de los problemas económicos y sociales”.
1978	Ley General de la Administración Pública (ley n°6227).
Década de los ochenta	Campaña de Rescate de Valores: grupo de ciudadanos que procuran rescatar valores morales, cívicos, éticos y también religiosos.
1987	Decreto Ejecutivo n°17908-J, se crea la Comisión Nacional de Rescate de Valores que lucharía contra la corrupción y otros antivalores.
1992	Creación de la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR). Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República (ley n°).
1993	Se crea el Sistema Nacional de Contralorías de Servicio de las Instituciones Públicas, Decreto Ejecutivo n° 22511-Mideplan. Procuraba la mejora continua en la prestación de servicios públicos y mayor acercamiento entre instituciones y usuarios.
1993	Ley Orgánica del Poder Judicial (ley n°7333 del 5 de mayo de 1993).
1994	Ley de la Contraloría General de la República (ley n° 7428 del 7 de septiembre de 1994).
1995	Ley de Contratación Administrativa (ley n°7509).
1995	Ley de Justicia Tributaria (ley n°7535).
1997	Costa Rica ratifica la Convención Interamericana contra la Corrupción mediante la Ley N° 7670 del 17 de abril de 1997, suscrita en Caracas, Venezuela el 29 de marzo de 1996.
2000	Incorporación de la obligatoriedad de rendir cuentas por parte de la Administración Pública, reformando parcialmente el artículo 11 de la Constitución Política de Costa Rica.
2001	Se habilita en la CGR una Unidad de Atención de denuncias ciudadanas.
2001	Aprobación de la Ley de Administración Financiera donde se incorpora los conceptos de eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos.
2002	Ley de Creación de la Procuraduría de la Ética Pública (ley n°8242).
2002	Ley de Control Interno.



<b>Año</b>	<b>Ley o normativa establecida contra la corrupción</b>
2002	Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos para evitar la descoordinación interinstitucional.
2002	Ley de Creación de Fiscalía Penal de Hacienda y de la Función Pública (ley n°8221).
2002	Ley de Creación de Jurisdicción Penal de Hacienda (ley n°8275).
2004	Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (ley n°8422, para cumplir con el compromiso hecho en la convención de Caracas).

Fuente: elaboración propia con base en Villasuso et al. (2005), Obando (2002).

Hay varios hechos que destacar de la anterior tabla. Primero, se observa que la ratificación de la Convención Anti-Corrupción fue hecha por Costa Rica en 1997, un año después de la realización de esa convención en Venezuela. Sin embargo, dicha norma no contempla el soborno transnacional, ni los códigos de conducta en instituciones públicas, aunque sí incluye sanciones contra el enriquecimiento ilícito, promocionar la transparencia en la gestión y mayor acceso a la información. (Barahona, 2004, p.177)

Segundo, tal como se ve, en Costa Rica no existe falta de instituciones o leyes<sup>4</sup> que promuevan la rendición de cuentas. Precisamente de estas instituciones creadas en las últimas dos décadas, se destaca la reforma parcial a la Constitución Política que permite una herramienta de control, ante lo cual Jinesta (2000) indica que:

“El “Compromiso de Resultados” le permite a cada órgano, ente o sector darle seguimiento a la ejecución de los planes, programas y proyectos, y constituye un instrumento básico o clave para efectuar la evaluación, puesto que, ésta es resultado de constatar los compromisos adquiridos con los logros alcanzados, todo lo cual se refleja en una calificación”. (p.21)

Este compromiso de resultados es precisamente a lo cual se ha optado en esta investigación, logrando así crear un índice de rendición de cuentas que permita constatar

---

<sup>4</sup> Que además está sujeta a los conocidos principios de la Administración Pública: legalidad, igualdad, neutralidad política, regularidad, eficiencia, eficacia, austeridad, transparencia, lealtad, probidad, responsabilidad.

los logros que en esta materia va teniendo el sector público centralizado y también los errores que se siguen dando con la finalidad de corregirlos. No obstante, como ya se ha reiterado en esta investigación, si los errores no se evidencian con mediciones, será muy difícil detectarlos y por tanto, eliminarlos.

Otra de las herramientas actuales que vale la pena destacar son las Contralorías de Servicio que tienen por objetivo “la promoción de la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos” y además con el decreto N°26025-PLAN “se le asignó la responsabilidad a la Unidad de Eficiencia Administrativa del Ministerio de Planificación y Política Económica, de fungir como Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, teniendo como funciones entre otras: a) Proponer Directrices y lineamientos en la materia; impulsar, apoyar, coordinar las acciones tendentes a crear, consolidar la labor de las contralorías de servicios y colaborar con las contralorías de servicios en el desarrollo de sistemas de información a los usuarios”. (Villasuso et al., 2005, p.174 y 180).

Sin embargo, no todo es positivo en cuanto al Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, tal como lo dice Obando (2002):

“las importantes implicaciones que en términos reales está llamado a desarrollar el mencionado Sistema, hasta la fecha, no ha existido una evolución lo suficientemente palpable, en el cumplimiento de los objetivos sobre los cuales gira su creación”. (p.96)

Sin embargo no se puede menospreciar el papel de estas contralorías pues es un hecho que “el mejoramiento de los servicios públicos así como el acercamiento de los ciudadanos con las Instituciones Públicas, no son llevadas a cabo de manera aceptable”. (Obando, 2002, p.97)

Otra institución que ha tenido un papel relevante en esta materia ha sido la Defensoría de los Habitantes, cuya misión define de la siguiente forma en su página de internet ([www.dhr.go.cr](http://www.dhr.go.cr)):

La Defensoría de los Habitantes de la República es la institución responsable de proteger los derechos e intereses de las y los habitantes del país frente a las acciones y omisiones del sector público y en el cumplimiento de su

mandato divulgará y promocionará esos derechos. Así mismo, velará porque el funcionamiento del Sector Público se ajuste **a la moral** y la justicia. (2009) (resaltado no es del original).

Adicionalmente a las Contralorías de Servicio, ha habido otros proyectos por ampliar la participación de la ciudadanía en la toma decisiones, tal es el caso de los Consejos de Seguridad Vial y Juntas de Vías Cantonales (ambas del Ministerio de Obras Públicas y Transportes), las Juntas de Protección de la Niñez y la Adolescencia (del Patronato Nacional de la Infancia), las Juntas Educativas y Administrativas (del Ministerio de Educación Pública), y también a nivel municipal con la creación de los Concejos de Distrito. (Villasuso et al., 2005, p.174)

Por otro lado, la DHR ha hecho aportes importantes a la rendición de cuentas en la gestión pública, gracias al establecimiento de mecanismos de control de la información. Para ello ha propuesto que las instituciones públicas coloquen en sus respectivos sitios de Internet la información de interés para la ciudadanía, por ejemplo: nombre de los funcionarios con sus respectivas calificaciones, salarios, contrataciones de asesorías y consultorías, licitaciones y concursos de antecedentes, proveedores y precios pagados, etc. (Villasuso et al., 2005, p.84).

Varias de los anteriores aportes coinciden con indicadores elaborados a partir de esta investigación, confirmándose además que no solo se extrajeron adecuadamente de la revisión literaria sino que otras instituciones lo han procurado aplicar como instrumentos válidos de obtención de información. La diferencia radica en que el índice aquí propuesto abarca más cosas y de forma más profunda que esta valiosa investigación que se hizo en la Contraloría.

Esta medida, junto con otras, son establecidas con el fin de garantizar a la ciudadanía su derecho a la información. Al respecto, Mendoza (2004) indica:

“Una ciudadanía más informada y activa demandará más de las autoridades que eligieron; los electos están en la obligación de presentar las iniciativas que satisfagan esas obligaciones; y la sociedad civil y la ciudadanía en conjunto tendrán los medios para evaluar la actuación de los representantes de las organizaciones gubernamentales y

decidir el cambio cuando sus demandas no sean satisfechas”.  
(p.86)

Por esto mismo, dentro de las medidas anticorrupción, al volver a revisar la Tabla 3, resulta muy curioso ver que hasta el año 2004 en Costa Rica se da una ley específica contra la corrupción. Esta ley señala dentro de muchas otras cosas, la obligación para los miembros de los poderes de declarar sus bienes al iniciar y finalizar sus cargos. La entidad designada para fiscalizar esto es la Contraloría General de la República (CGR), que define los plazos para que los funcionarios anualmente cumplan con este requisito y en caso de no hacerlo, pueden perder hasta su puesto. (Obando, 2002)

No obstante lo anterior, no son todos los funcionarios públicos los obligados a declarar sus bienes, según lo menciona Parejo en OEA (2001):

En Costa Rica “se encuentran disposiciones normativas que regulan la obligación de los funcionarios públicos de declarar los ingresos, activos y pasivos. La normatividad en mención, establece una lista detallada de los cargos en los cuales los funcionarios están obligados a declarar sus bienes... Es importante mencionar, que **en esta lista no están incluidos los particulares que desempeñan funciones públicas**”.  
(p.130) (resaltado no es del original)

Como se ve, la declaración de bienes existe en Costa Rica, aunque no está exenta de llamadas de atención como la anterior. Sin embargo, como se muestra a continuación (Barahona, 2005), hay otros más críticos como el Magistrado de la Sala Constitucional Fernando Cruz Castro:

“La declaración de bienes no ha sido un instrumento de control efectivo frente a los que quieren enriquecerse (...) las maniobras que pueden hacerse con la creación artificial de sociedades anónimas, así como el secreto bancario, neutralizan el supuesto efecto de control que pretende lograr una declaración de bienes, cuya trascendencia ni siquiera es simbólica”. (p.39)

Y continúa diciendo:

“Quizás sea más eficaz que los votantes tengan acceso a la declaración de bienes y haberes de los candidatos y que exista un organismo que compruebe y controle su veracidad”. (p.39)

Este y otros elementos confirman la necesidad que hay en el acceso que debería tener el ciudadano a cierta información que tradicionalmente no ha sido pública, y esto no es solamente para el caso costarricense. Por ejemplo, en Europa existe una tendencia muy fuerte para procurar mayor acceso a la información pública, que se ve reflejado en casos actuales como el de Alemania con la Ley de Revisión de Actas y de Acceso a la Información, y otras más antiguas como la Real Ordenanza Sueca de 1766 sobre libertad de prensa, el Reino Unido que trabaja desde hace varias décadas en esto y la legislación modelo en que han trabajado los Ministros del Consejo de Europa. (OEA, 2001, p.36)

También en América se tienen iniciativas al respecto: en Nicaragua<sup>5</sup> existe un proyecto de Ley de Acceso a la Información, en Estados Unidos (Freedom of Information Act) existe desde 1966 (algunos la consideran el primer caso americano de una legislación directamente vinculada al objetivo de promover la transparencia) además hay sitios Web que permiten al ciudadano interactuar con la administración respectiva y obtener ayuda y consejo. (OEA, 2001, p.36)

Sin duda, como se verá más adelante, este será uno de los elementos centrales en la construcción del índice de rendición de cuentas en la gestión del sector público centralizado costarricense pues cada vez más, de acuerdo a las circunstancias nacionales internacionales, la ciudadanía demanda nuevos métodos de comunicación, interacción y sobre todo participación con la Administración Pública.

Ahora se continúa con la presentación de los elementos conceptuales previos al índice de rendición de cuentas.

---

<sup>5</sup> Nota metodológica: a lo largo del documento se mencionará ejemplos de otros países, principalmente de Centroamérica. Se recurrió a esta región y no a otras debido a la cercanía geográfica, condiciones históricas compartidas y elementos culturales afines.

## **CAPÍTULO II: GESTIÓN PÚBLICA, INTEGRIDAD Y CORRUPCIÓN. ELEMENTOS CONCEPTUALES PREVIOS A UNA RENDICIÓN DE CUENTAS.**

La construcción de este marco teórico ha requerido una amplia revisión de libros, noticias, antecedentes y otra serie de fuentes que permitan no solo la recopilación teórica de conceptos, causas, factores, tipos y demás elementos relacionados con la rendición de cuentas y otros términos necesarios para comprenderla integralmente.

El esquema de este capítulo empieza por comentar brevemente sobre el concepto de la gestión pública, luego se procede a enmarcar la función pública dentro de un ambiente de integridad y ética, después se define la rendición de cuentas, sus variables y consecuencias; posteriormente, se introduce el concepto de transparencia, su relación con la rendición de cuentas (y otros términos asociados) y principales mecanismos que se encuentran en la literatura sobre ella, de los cuales se desprenderá la construcción del índice más adelante.

Finalmente, el marco teórico presentará las diferentes dimensiones, mecanismos e indicadores que se desprenden del análisis teórico y que servirán de insumo para la propuesta de índice de rendición de cuentas en la gestión del sector público centralizado costarricense.

### **1. GESTIÓN PÚBLICA**

Una gestión pública de excelencia y rendición de cuentas van de la mano. Al citar a Villoria (2012) esto queda en evidencia pues dice que “un gobierno de calidad exige una burocracia profesional, con una ética profesional exigente y unas instituciones políticas que aseguren una eficaz rendición de cuentas” (p.9)

Agregado a lo anterior, la complejidad de la Administración Pública y su gestión es de lo más complejo que hay, pues como dice Ramíó (1999, p.37) se trata de una organización diferenciada, con características particulares, que este autor destaca de la siguiente forma:

Ella no escoge el ámbito de su actuación, se le asigna por ley, además, goza de ciertos beneficios y poderes coercitivos inusuales en otro tipo de organizaciones. Su entorno es mucho más complejo por su volumen, transacciones y necesidades de negociación.

Además, continúa Ramió, este tipo de gestión está sujeta a presiones políticas muy fuertes, que se preocupan por resultados electorales a corto plazo y no tanto, al menos en la mayoría de los casos, por planes estratégicos a largo plazo que a final de cuentas son los que traerán mayor beneficio al interés público.

Los incentivos para lograr mejoras significativas son escasos. Resulta difícil medir logros en materia de rendición de cuentas en Costa Rica porque no existen mecanismos, tal como se ha planteado en la hipótesis de esta investigación.

La gestión pública tiene objetivos muy disímiles entre sí, pues abarca muchas áreas, a lo cual hay que agregar la gran visibilidad y exposición pública en la que se desenvuelve. Esto, sumado a la amplia agilidad y rapidez con que circula la información, hace que sea más vigilada, por ende tiene más controles que no solo sirven para fiscalizar cada paso que da sino que además puede dificultarle su actuación al ponerle barreras y obstáculos que antes no tenía.

A lo anterior se debe agregar que su labor debe ser con base en ciertos principios como el de equidad, el de cumplimiento de la normativa y sujeta a los controles constitucionales de los otros poderes.

Todo lo anterior no solo explica sino que podría incrementar el centralismo y burocratismo de la gestión pública, manifestado entre otras cosas por las importantes restricciones en el manejo de sus recursos humanos, no sólo por no poder seleccionarlos o excluirlos adecuadamente, sino también por la dificultad de premiarlos cuando se logran resultados destacables.

Esto mismo afecta la gestión de las finanzas públicas por los formalismos y restricciones presupuestarias, junto con exceso de controles.

Como se puede deducir, esto no sólo afecta la transparencia sino que desincentiva la rendición de cuentas. Esto de nuevo reitera la imperiosa necesidad de hacer grandes esfuerzos cambiar esta situación de ausencia de indicadores. Para abordar lo anterior, a continuación se explica la integridad que debe tener la gestión pública.

## **2. INTEGRIDAD EN LA FUNCIÓN PÚBLICA**

El concepto de Estado, tal como se conoce en la actualidad, nace para preservar valores supremos en la sociedad y muy especialmente con la finalidad de buscar el bien común. Para esto, se debe ordenar y regular intereses particulares y generales, lograr un equilibrio social, cohesión en la sociedad, promover cambios y contar con legitimidad. (Serrano, 2005, p.38,39)

Esto lo logra el Estado desde la función pública, la cual, según la Convención Interamericana Anticorrupción se define como:

“Función Pública es toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades cualquiera que sea su nivel de jerarquía. Deberá desempeñarse cumpliendo los deberes de lealtad, eficiencia, probidad, responsabilidad, veracidad, imparcialidad, iniciativa, y respeto a la ciudadanía y demás funcionarios”. (OEA, 2001, Artículo 3°.)

Lo anterior lo amplía Mendoza (2004):

“toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado, a su servicio de sus entidades, cualquiera que sea su nivel de jerarquía”. (p.51)

Adicionalmente, esas y otras funciones las describe Serrano (2005, p.39) como esenciales a la Administración Pública, que se convierten en un componente fundamental del Estado:

- Función reguladora que brinde seguridad, control, autoridad y orden.
- Función de productor de bienes y servicios que necesite la ciudadanía.
- Función distributiva para lograr el bien común, mencionado anteriormente, por medio de una correcta asignación de la riqueza en los diferentes niveles sociales.
- Función de extracción de recursos como tributos, tasas, precios, etc., para ponerlos al servicio del beneficio general de la sociedad.



- Función de promotor de desarrollo, logrando generar políticas de promoción de sectores de interés nacional.
- Función integradora de individuos y grupos, permitiendo así la unidad social y la participación.

Todas estas funciones ameritan ser llevadas a cabo en un ambiente de honestidad, lealtad, transparencia y un alto contenido de valores socialmente aceptados. Por eso es que dice Villasuso et al. (2005):

“El bien jurídico protegido frente a los delitos de corrupción no es tanto la imparcialidad ni la confianza del ciudadano en la Administración Pública, sino más bien la confianza en el funcionamiento correcto de la Administración”. (p.65)

Por eso Serrano (2005) indica que todo servidor público debe tener una conducta acorde a la rendición de cuentas por medio del cumplimiento de una conducta moral. No solo se trata de ser capaz y eficiente sino también cumplir deberes y responsabilidades propias del puesto en el que se encuentre.

Esta conducta ética se manifiesta según el mismo autor por medio de la rectitud en el actuar, dignidad personal, pulcritud física, mental y espiritual.

Con respecto a esto mismo, la siguiente tabla ilustra bien una serie de valores necesarios para la función y el funcionario público:

**Tabla 4. Valores y deberes en la función pública**

Valores de la acción del funcionario público	Lealtad, eficiencia, probidad, responsabilidad
Valores de los servicios públicos	Continuidad, igualdad, adaptación del servicio.
Deberes del funcionario público	Confidencialidad, imparcialidad, objetividad.

Fuente: elaboración propia con base en Ramírez (1996, p.23 y 24)

A los deberes mencionados en la tabla 4, Serrano (2005, p.66) agrega otros: lealtad, probidad, responDabilidad<sup>6</sup>, responsabilidad, conducirse apropiadamente, conocer prohibiciones, comportarse con decoro y respeto, excusarse de participar cuando hay conflictos de intereses, defender el interés público, evitar tráfico de influencias, aplicar principio de legalidad, evitar uso de bienes públicos en beneficio personal y eficiencia.

Vale la pena indicar en este punto que los anteriores deberes han sido una fuente valiosísima para la construcción de los indicadores utilizados en esta tesis sobre la rendición de cuentas.

Ahora bien, volviendo al tema de la eficiencia, es necesario mostrar lo que dice Villoria (2007) al respecto:

“No es sencillo promover la ética en una organización pública. Así, algunos podrían pensar que es ético lo que es eficaz. Pero la eficacia no es un valor que produzca resultados unívocos y por todos aceptados. Lo que es eficaz para algunos, incluso para la mayoría, puede no serlo para otros, o serlo a un coste inaceptable, aunque sean la minoría”. (p.115)

Es decir, según estos autores, para que realmente se pueda satisfacer el interés público y el bien común, debe darse primero un servicio público ético, de modo que sea posible “orientar la conducta del funcionario público hacia la diferenciación entre los criterios del bien y el mal”. (Serrano, 2005, p.43)

Ahora bien, ¿por qué es tan importante hablar del bien común? Porque al desviarse del bien común se produce una serie de efectos perversos que afectan negativamente a grupos y personas. Algunos efectos son, según Serrano (2005):

“la pérdida de valores en los individuos y los grupos sociales; del afán desmedido por la ganancia fácil; de la complejidad y excesiva formalización de la Administración Pública, que teje toda una telaraña institucional en la que se mueven la falta de estudio, de control y de visión de conjunto de la acción pública y una peligrosa desvaloración de lo público y una sobrevaloración de lo privado; y a la creación de nuevas formas de organización paralelas regidas por el derecho privado, para evadir los procedimientos legales y “acelerar” las decisiones y acciones”. (p.105)

---

<sup>6</sup> El término responDabilidad, escrito para así para diferenciarlo de responsabilidad, se definirá más adelante.

Pero ¿qué hacer ante esto? Villoria (2007) lo resume claramente:

“1. Los empleados públicos tienen la obligación de facilitar la participación y la deliberación en torno a los proyectos normativos; más aún, deben promover el libre encuentro de pareceres. 2. Los empleados públicos deben promover y respetar la democracia, único régimen compatible con las ideas de ética pública esbozadas. 3. Los empleados públicos han de hacer de la defensa y promoción de los derechos humanos el pilar de su toma de decisiones. 4. Los empleados públicos deben estar comprometidos con la lucha contra la dominación arbitraria y contra la desigualdad de oportunidades. 5. A partir de esos principios, los empleados públicos habrán de aplicar los valores instrumentales en su toma de decisiones”. (p.119)

Por esto mismo, aunque la corrupción no es el tema central de esta investigación, sí es importante definirla para saber cómo abordarla desde el punto central de esta tesis, es decir, la rendición de cuentas. A continuación se conceptualiza ese término.

### **3. LA RENDICIÓN DE CUENTAS COMO FORMA DE EVITAR LA CORRUPCIÓN**

En la literatura revisada se puede encontrar muy variadas formas de abordar el tema de la rendición de cuentas, transparencia y corrupción. Dado que el objeto de estudio de esta investigación es la rendición de cuentas, corresponde hablar de ella como una de las mejores formas para evitar la corrupción.

La rendición de cuentas recuerda a los funcionarios públicos que no pueden hacer a un lado las normas y su actuación debe estar siempre enfocada al interés público y no al de unos pocos. Cuando sucede lo contrario, parafraseando a Tomás y Valiente<sup>7</sup> en Villasuso (2005), es decir, que los intereses privados se imponen en el ejercicio del poder público, poco a poco el sistema se descompone y desencadena una especie de “cáncer” que puede carcomer la existencia misma del Estado democrático si se da la incredulidad de los

---

<sup>7</sup> Ex – presidente del Tribunal Constitucional de España.

ciudadanos hacia los políticos elegidos dado su conducta inapropiada y alejada de los altos valores y conducta ética.

Lo dicho anteriormente es ratificado por Villasuso (2005) cuando señala que la ausencia de rendición de cuentas genera un proceso de entropía y a su vez este puede acabar con la existencia “del Estado democrático, etapa final que se alcanza cuando ni los políticos elegidos ni los ciudadanos electores creen ya en la democracia”. (p.55)

Es decir, en esta definición se presenta un doble efecto nocivo de la ausencia de rendición de cuentas que no sólo tiene que ver con actos ilícitos, sino que también desmorona el Estado democrático pues le resta legitimidad ante la ciudadanía.

Esta legitimidad se va destruyendo pues la ciudadanía empieza a observar que sus necesidades no son respetadas y mucho menos satisfechas, tal como lo menciona Obando (2002):

“La ética, es un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación y mantenimiento de la confianza en la Administración y sus instituciones. También, proporciona la base para contractar las prácticas, costumbres y conductas de forma general, para garantizar a la ciudadanía que se están respetando sus intereses y cumpliéndose los procedimientos”. (p.49)

Es por esto que cuando no hay rendición de cuentas se puede presentar de manera frecuente y generalizada un sentimiento de descontento en la sociedad (Barahona, 2004, p.161), quizá por ir en contra de lo que la sociedad tiene por aceptado y válido, tal como indica Ramírez (1996):

“Cualquier conducta pública o privada, que se ejecute al margen del ordenamiento jurídico y de los principios y valores éticos y morales sancionados por la sociedad, se convierte en una disfunción de la ética y la moral, y en un fenómeno social que perjudica la naturaleza del ser humano”. (p.16)

Por su parte, el Banco Mundial ha calificado los efectos nocivos que tiene la ausencia de rendición de cuentas. Estos efectos son perniciosos, devastadores en el desempeño administrativo y en el desarrollo económico y político. (Barahona, 2004, p.68)

Otro elemento, propio de la ausencia de rendición de cuentas es el interés secretismo, elemento tentador y que puede propiciar actos corruptos. Ese elemento trae consecuencias tales como las expresa Ramírez (1996, p.17) al decir que el secreto, “entre dos o más personas, en el que los participantes encubren el pacto concretado en la sombra” resulta precisamente porque hay un interés en que “nadie sepa lo que ocurrió y nadie lo descubra”; y agrega “Por el silencio o el secreto se paga a las personas”.

Tal como se puede observar, y considerando que la rendición de cuentas se menciona a nivel constitucional (artículos 11 y 30), el secretismo, o los actos en la sombra como dice Ramírez, se pueden catalogar como violaciones de un deber institucional, aunque no siempre son actos antijurídico o vinculados con un beneficio económico (puede ser político, profesional, etc.); muchas otras veces se puede realizar actos corruptos en secreto o con discreción. (Salazar 2004, p.8)

Adicionalmente al secreto o discreción, también se puede ver disfrazada la ausencia de rendición de cuentas por medios de redes, agentes individuales o sociales con poder, con capacidad de decisión que realizan actos ilegítimos en contra de la ética, o actos ilícitos violando la ley, obteniendo beneficios egoístas y perjudicando el bien común. (Santos, 2000, p.42)

Con este último concepto también se identifica Zalaquet (2002), quien cataloga esto como:

“el uso abusivo de los poderes públicos que busca generar enriquecimiento ilícito para el agente público<sup>8</sup> o para terceros y que puede afectar, además, los intereses económicos del Estado, de particulares o bien el orden público económico”.  
(p.13)

Cuando no se tiene rendición de cuentas, entonces, es muy fácil caer en la violación de valores positivos, cometer actos contrarios a la ley, en general, una cadena de decisiones

---

<sup>8</sup> El autor cataloga como agentes públicos: las autoridades elegidas por el pueblo, las de confianza política, los funcionarios estatales, y todo aquel que tenga vínculo laboral con el Estado. (Zalaquet, 2000, p.12)

plenamente conscientes y voluntarias, con muchos actores, situaciones y procesos involucrados (Saltos, 2000, p.112), a nivel operativo, intermedio y de alta jerarquía. (Barahona, 2004, p.70)

En la rendición de cuentas se muestra no solo lo que se hizo, sino también lo que se dejó de hacer. Es decir, la omisión que tiene el funcionario público a la hora de realizar sus tareas a cambio de alguna retribución también le hace incurrir en una aceptación incorrecta de beneficios por omitir el acto que le corresponde. (Pacheco, 1987, p.549)

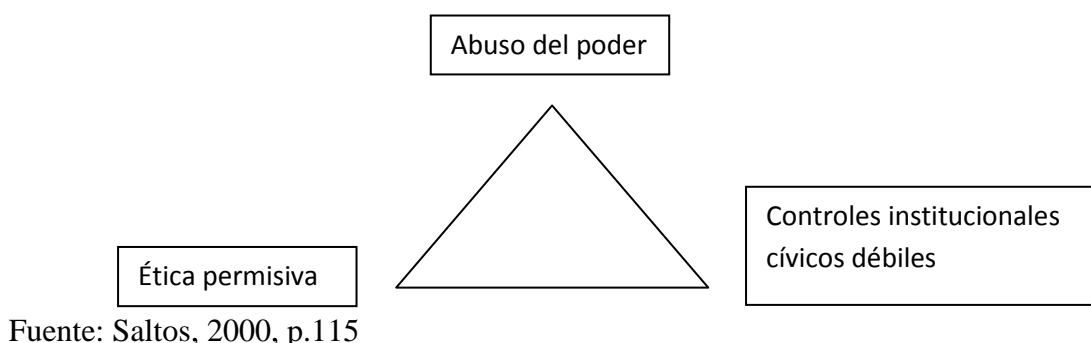
Al respecto, Mendoza (2004) señala que la ausencia de rendición de cuentas en este campo se podría manifestar en:

“toda aquella acción u omisión del servidor público que lo lleva a desviarse de los deberes formales de su cargo con el objeto de obtener beneficios pecuniarios, políticos, o de posición social, así como cualquier utilización en beneficio personal o político de información privilegiada, influencias u oportunidades.” (p.61)

Tal como se ve, hay muchos efectos provenientes de la ausencia de rendición de cuentas y como dice Hardt, “tratar de mencionarlas todas es como tratar de meter el mar en un vaso” (Mendoza, 2004, p.62), por tanto, es mejor pasar a dos autores, Saltos y Klitgaard, que esquematizan bien este problema.

El primer autor, propone un esquema muy interesante que permite entender bien el principal efecto de la ausencia de rendición de cuentas. Él habla del triángulo de la corrupción, compuesto por abuso de poder (poder político, económico, de la información y del conocimiento), ética permisiva (legitimación de la corrupción), controles sociales débiles o inexistentes (contraloría social y cívica que vigila el funcionamiento del poder, complementado con medios de comunicación y opinión pública). Es decir, esto termina formando un ciclo vicioso de ética permisiva, corrupción e impunidad (Saltos, 2000, p.114), que se puede observar en el siguiente gráfico:

## Gráfico 1 Triángulo de la corrupción



Este ciclo, tal como lo dice Santos (2000), no sólo afecta a la institución u organización del sector público, sino que, tomando en cuenta que la función pública tiene como uno de sus pilares la generación de actividades para el beneficio de toda la sociedad, se perjudica al bien común, a la justicia y a la calidad de la democracia.

El triángulo anterior, coincide de alguna manera con lo que el otro autor, Klitgaard, señala con suma claridad en la fórmula<sup>9</sup>:

$$C = M + D - R$$

C: corrupción

M: monopolio de la autoridad

D: discreción del gobernante que impide la transparencia en la gestión

R: rendición de cuentas

Esta fórmula no solo coincide con lo expuesto por Santos sino que ayuda a entender mejor por qué se ha venido afirmando a lo largo de esta investigación que si no se tiene una adecuada rendición de cuentas, es muy fácil caer en las trampas de la corrupción.

En esta coincidencia de autores, Santos llama abuso del poder, lo que Klitgaard nombra como el monopolio de la autoridad. Por su parte, la ética permisiva junto con la falta de controles de Santos, se relacionan con la discreción y la rendición de cuentas de Klitgaard respectivamente.

---

<sup>9</sup> Klitgaard. (1994)

Ampliando un poco más sobre la discrecionalidad y relacionándola con el secretismo del cual se habló anteriormente, Klitgaard menciona que ella se da en los puestos con mayor discrecionalidad y a su vez estos son los que presentan mayores niveles de corrupción, por ende, siguiendo su fórmula, mayor ausencia de rendición de cuentas.

Esa discrecionalidad es muy nociva ya que puede llevar a olvidar los intereses colectivos por los cuales se trabaja en la función pública, cometiendo así un acto ilícito de anteponer intereses personales por sobre “los ideales que está comprometido a servir”. (Klitgaard, 1994, p.11)

Por otro lado, este autor también indica que un individuo o concretamente un agente, utilizando sus palabras, actuará alejado de la rendición de cuentas si los beneficios que obtiene por esa conducta son menores a los costos de ponerla en práctica (Klitgaard, 1994, p.37), es decir, si los controles son débiles o inexistentes y las sanciones son mínimas, una persona tendrá mucha tentación de incurrir en corrupción si puede hacer o dejar de hacer algo que le beneficie de acuerdo a sus intereses, que no solamente son económicos.

De lo anterior se desprenden la urgente necesidad que tiene el país por contar con indicadores que den la señal de alerta ante posibles faltas en la rendición de cuentas. Si hay una serie de indicadores a los cuales responder, de modo que someterse a estas buenas prácticas sea algo indispensable en toda función pública, habrá menos posibilidades de caer en actos corruptos.

Valga mencionar, de acuerdo a esto último, que Klitgaard (que se ha convertido en uno de los autores más relevantes en cuanto a este tema), menciona también esto en Serrano (2005):

“la corrupción tiene aspectos de auto servicio para los que están en el poder, no sólo como un medio de llenarse los bolsillos, sino como un mecanismo de arreglo político, de creación de contactos, e inclusive de inducción a la participación política”. (p.81)

A esto añade Klitgaard que para los que están en el poder, la escasa rendición de cuentas puede dar cabida a otras prácticas encubiertas, facilitando así las negociaciones oscuras y los vínculos o clientelismos de tipo político. (Klitgaard, 1994, p.18)



Ahora, volviendo al punto de la fórmula, la ecuación básica de la corrupción de Klitgaard, se da cuando las decisiones públicas se toman en un régimen de monopolio<sup>10</sup> (personal u organizacional) con facultades discrecionales y sin mecanismos de rendición de cuentas. Por el contrario, como indica Laporta, cuando quien decide es más bien un tipo de poder consensuado, con criterios de objetividad, con una fiscalización y una rendición de cuentas muy estricta, la corrupción tendrá menos posibilidades de aparecer. (Villasuso, 2005, p.156)

En el mismo sentido, Leyton<sup>11</sup>, al hablar de los sistemas de información y rendición de cuentas, indica que cuando en las estructuras administrativas no hay procedimientos transparentes con mecanismos de control y rendición de cuentas, esto constituye un ambiente propicio para que se dé la corrupción. De aquí, se reitera la necesidad del aporte de esta investigación en proponer una serie de indicadores que midan el avance en la rendición de cuentas nacional.

Bajo este argumento, Leyton señala que los incentivos y los sistemas de control y de gestión deben corresponderse con los niveles de responsabilidad que deben ser asumidos por los servidores públicos, de tal forma que no se generen “estructuras informales de funcionamiento de ciertos servicios en perjuicio de la ciudadanía” (p.14)

Este mismo autor refuerza la importancia de esta investigación al indicar que con mucha discrecionalidad y sin instrumentos de rendición de cuentas se crean focos de corrupción, caso contrario cuando en los sistemas de gestión se tienen reforzadas las capacidades de responsabilidad y respondabilidad, conceptos también comentados en este informe.

Otro autor de los ya citados anteriormente, reinterpreta la fórmula de Klitgaard pues indica que está configurada por la discrecionalidad en el ejercicio del poder público, la falta de transparencia y controles, el abuso de ese poder discrecional y el desvío del erario público. (Barahona, 2004, p.67)

---

<sup>10</sup> De las palabras anteriores se podría extraer que para minimizar la corrupción, si esos son los elementos que la conforman, entonces sería mejor evitarlos, es decir, reducir situaciones monopolísticas, disminuir la discrecionalidad en los funcionarios y abrir ventanas y puertas para dar transparencia y rendir cuentas a la sociedad en general.

<sup>11</sup> Especialista en sector público de la Oficina de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica para América Latina en el Banco Mundial.

Esta corrupción, en los mismos términos que destaca Klitgaard, se puede manifestar a través de varias figuras como soborno, extorsión, tráfico de influencias, nepotismo, fraude, malversación y mucho más.

Precisamente al soborno se refiere Klitgaard, citado por Barahona (2004) en los siguientes términos:

“cuando el soborno es grande, la probabilidad de que lo atrapen pequeña, y si lo hacen el castigo exiguo, muchos funcionarios sucumbirán...” (p.130)

Llegado este punto, es necesario ahora hablar sobre las causas que tiene la corrupción, donde como ya se puede ver en la fórmula de Klitgaard, hay elementos de monopolio, discreción y falta de rendición de cuentas.

#### **4. PRINCIPALES CAUSAS QUE AFECTAN NEGATIVAMENTE LA RENDICIÓN DE CUENTAS**

Tal como ya se ha dicho, si no hay rendición de cuentas, es muy probable que haya corrupción. Por eso mismo, es importante saber de dónde provienen los comportamientos que entorpecen la rendición de cuentas para saber también dónde transparentar más la función pública.

Para iniciar esta parte, es necesario decir, parafraseando el Informe de Ética Pública de Chile que, los síntomas de la corrupción aumentan cuando la cultura política democrática de un país no se ha desarrollado adecuadamente, es decir, que las características de su estado de derecho y participación ciudadana, así como los conflictos de intereses entre lo público y lo privado se encuentran en un estado crítico, o al menos en una situación de precariedad e indebidamente regulados (Comisión Nacional de Ética Pública, 1994, p.4).

Precisamente la falta de regulación es la causante de muchas situaciones que quizá se dan por obvias pero que no lo son. Esto genera incertidumbre y ella a su vez, induce actos corruptos en diferentes actividades y procesos que lleva a cabo la Administración Pública costarricense, lo cual ha sido conocido en los últimos diez años en la opinión pública nacional e internacional, involucrando a los niveles más altos de la jerarquía.

Algunos de estos actos poco transparentes han girado en torno a tráfico de influencias, obtención de beneficios individuales o para terceros, favorecimiento en contratos, nepotismo, trasiego de información privilegiada, “saltos” de la función pública a la privada sin regulación de ningún tipo, arbitrariedad en la gestión de asuntos públicos, clientelismo político, etc., lo cual también coincide con el Informe citado anteriormente.

Para aprovechar esta última idea del clientelismo político, es importante la conceptualización que brinda Solís (2002) al respecto, pues señala que una de sus consecuencias es el reemplazo de la burocracia profesional por una paralela, que es impuesta por el partido político que se encuentre en el gobierno cada cuatro años (p.85). Agrega el mismo autor que esto dificulta a los funcionarios que sí permanecen en la institución a cumplir adecuadamente con la ética y conciencia profesional, causando además, beligerancia y proselitismo político entre los funcionarios, que a su vez provoca menos independencia, imparcialidad y calidad de los servicios públicos.

Muchos de esos comportamientos giran en torno a las condiciones de cada persona en sus ocupaciones, y de las características o influencias externas que provocan estas conductas. (Serrano, 2005, p.75)

Ahora bien, dentro de estos factores externos, se puede encontrar muchos, dentro de los cuales destacan la globalización, el libre comercio, inmigración y migración, capitales internacionales, nuevas figuras financieras internacionales, políticas públicas a favor de intereses particulares, privatización de empresas públicas, el lobby, financiamiento de partidos políticos, presiones de grupos dominantes, burocracia pública y privilegios de funcionarios, clientelismo político, leyes para sectores de interés, atomización, ineficiencia y la ingobernabilidad del Estado, falta de voluntad para crear más mecanismos de rendición de cuentas y el exceso de centralización del poder. (Ramírez, 1996, p.81)

Precisamente sobre este último punto, Alex Solís<sup>12</sup> (2002) señala:

“No sobra decir, que el ejercicio centralista y personalista del poder ha hecho creerse, a muchos de nuestros presidentes, ministros y asesores inmediatos, pequeños Luis XIV, reyes sin corona, desvinculados de cualquier obligación de rendir cuentas y de responder por sus fracasos y abusos de autoridad”. (p.25)

---

<sup>12</sup> Ex Contralor General de la República de Costa Rica.

Y agrega el magistrado costarricense Fernando Cruz:

“La invisibilidad del poder, su ejercicio secreto e informal, debilitan seriamente el imperio de la ética y la eficiencia de la democracia. El centralismo y concentración de poder en el Presidente de la República que evidencia el sistema político costarricense, constituye una condición estructural que puede asegurar el abuso de poder y su impunidad. A la concentración y la opacidad del poder, debe agregarse el hecho que en la Administración intervienen “múltiples manos”, lo que provoca una dispersión de la responsabilidad”. (Barahona, 2004, p.42).

Estas afirmaciones pueden parecer fuertes, sin embargo, no hacen más que confirmar la fórmula de la corrupción de Klitgaard que se mencionó anteriormente.

Sin embargo, también, como ya se dijo, hay otras condiciones internas que entorpecen la adecuada rendición de cuentas, por ejemplo: la excesiva regulación, leyes que empeoran la función pública y contactos o relaciones inadecuadas entre servidor público y usuarios.

Agregadas a lo anterior, retomando algunas ideas de Villasuso (2005) se puede encontrar otras situaciones que van contra la rendición de cuentas como remuneraciones bajas o poco competitivas, interinazgo excesivo en las organizaciones públicas, sanciones muy débiles, legislación incipiente sobre el tema, demasiados trámites, pocos controles y una burocracia que confundió los fines con los medios, o como lo dice este autor citando a Serrano, tienen una excesiva formalización de la Administración Pública:

“que teje una telaraña institucional en la que se mueven la ausencia de controles y de rendición de cuentas y que propicia formas de organización paralelas regidas por el derecho privado, para evitar procedimientos legales y “acelerar” decisiones y acciones”. (p. 300)

La normativa tan compleja, no permite tomar decisiones expeditas y oportunas, de modo que, esta lentitud afecta a su vez la transparencia, la eficiencia y la eficacia que todos desearían tener en la Administración Pública. (Solís, 2002, p.85)

Concuerda con lo anterior lo expuesto por Villoria (2009) quien expone que hay una tensión entre eficacia y rendición de cuentas, pues aunque esta última es esencial en una democracia, no solo la burocracia tiende a resistirse a ella sino que en el nombre de la misma eficacia se procurará que quienes tomen decisiones sean los expertos, sin estar necesariamente expuestos a la *accountability*, dado que “no tiene sentido rendir cuentas a quien desconoce la materia a analizar” (p.4)

Esto se refleja también cuando se cita a Alfaro para señalar que han proliferado muchos entes públicos no estatales u organizaciones con diferente naturaleza jurídica y funcional para desarrollar ciertos programas, reflejando la atrofia del Estado costarricense. (Villasuso, 2005, p.300)

Dicha atrofia vulnera el estado adecuado de rendición de cuentas en la gestión pública. Esto podría generar la oportunidad en algunos funcionarios de hacer dinero fácil al solicitar sumas de dinero por ciertos trámites que legamente les corresponde llevar a cabo, y, como se verá más adelante, tanto el MAG como el MINAE prestan ciertos servicios que de no adherirse a la rendición de cuentas óptima, se pueden ver afectados por esto.

La inadecuada rendición de cuentas también puede provocar manipulación o alternación de documentos, malversaciones, defraudaciones, demoras, investigaciones sesgadas, etc., desde el punto interno de la organización, o bien, cobros injustificados por trámites a usuarios, extorsiones, arreglos extra oficiales, etc., a lo externo (Klitgaard, 1994, p.62).

Por esto mismo, Marx, citado en Klitgaard (1994) calificaba esto como:

“Conducta que se aparta de los deberes formales de un cargo público en busca de beneficios pecuniarios o de posición (camarilla, personal, familiar, privada) que conciernen al interés privado; o que viola las normas que coartan ciertos tipos de conductas tendientes al interés privado”. (p.38)

Es decir, tal como se ha visto anteriormente, varios autores coinciden en que cuando las normas, el exceso de trámites o la burocracia se vuelven restrictivos, se puede generar una burla de los procedimientos por parte de sus empleados, es decir, que una burocracia rígida y centralizada coarta la rendición de cuentas y la transparencia.

Si a esto se agrega una mala remuneración, se brinda incentivos adicionales para que los funcionarios quieran “redondear el salario”, es decir, aumentar sus ingresos de una manera deshonesto, tal como lo manifiesta Klitgaard (1994) claramente:

“...me portaré en forma incorrecta si: el soborno menos el costo moral, menos [(la posibilidad de ser apresado y castigado) por (el castigo por ser corrupto)] es mayor que mi salario más la satisfacción que obtengo de no ser corrupto”.  
(p.81)

Dicho de otra forma, se cambian las reglas, de las oficiales a las extraoficiales y poco a poco la corrupción empieza a hacerse sistémica (Herrero, 2000, p.33).

En general, se puede decir que hay muchas formas de faltar a la óptima rendición de cuentas, presentes en el sector público de países ricos y pobres, y en las cuales, además, siempre hay participación de algún privado, llámese empresa, ciudadanos o grupos de intereses que buscan su propio beneficio perjudicando el bien común.

## **5. EFECTOS QUE GENERA LA FALTA DE RENDICIÓN DE CUENTAS**

En general se puede decir que no solo la escasa o nula rendición de cuentas sino la corrupción y falta de transparencia perjudican el desarrollo económico, político y organizacional. También genera una serie de ineficiencias, males públicos, externalidades negativas, resquebrajamiento de la confianza, desmoronamiento de la calidad democrática, distorsiones en los incentivos por el monopolio del poder y la discreción de las decisiones, de las cuales ya se habló antes. Asimismo, permite conseguir objetivos políticos, comprar lealtades, servir a intereses particulares y no sociales, sin embargo, pocas veces es fácil la identificación de los ganadores y menos de los perdedores. (Klitgaard, p.59)

Ampliando lo anterior, la ausencia o escasez de rendición de cuentas también asigna mal los recursos o bien, los distrae, según Klitgaard mencionado por Barahona (2004):

“los gobiernos de países en desarrollo pagan entre un 20% y un 100% más del precio que pagarían bajo condiciones no corruptas”. (p.158)

Por si fuera poco, produce otra serie de externalidades negativas, tales como menor calidad en los servicios y obras públicas, contratación de funcionarios incapaces o deshonestos, como lo indica James D. Wolfensohn, ex Presidente del Banco Mundial, en Herrero (2000):

“La corrupción se opone a los valores burocráticos de equidad, eficiencia, transparencia y honestidad. Por consiguiente, debilita la trama ética del servicio civil...”.  
(p.37)

Es decir, al hablar de la mala rendición de cuentas en los países en desarrollo, los efectos nocivos de la corrupción son muy evidentes. Dentro de estos efectos, Joseph Nye señala los que afectan las jerarquías estatales, las condiciones políticas del país, los empleos que se vuelven atractivos (por su remuneración, su posición social, etc.), la magnitud de los deberes formales, las ineficiencias que trae los precios corruptos por el temor a sanciones, funcionarios con poderes monopólicos, desaceleración del ritmo de trabajo para lograr sobornos mayores, es decir, se puede hablar en general de desecho y mala asignación de recursos, es decir, estas ineficiencias son socialmente improductivas. (Klitgaard, 1994, p.49-52, 56)

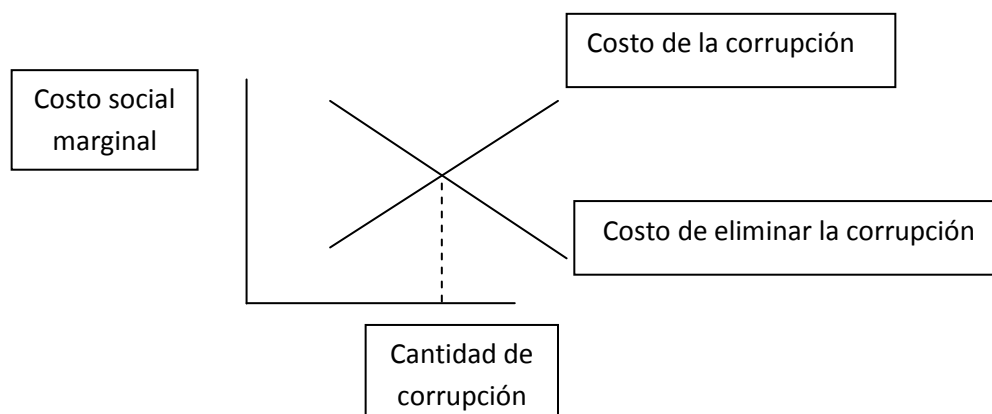
Para reflejar lo socialmente improductivas que resultan, Rosenberg (2003) lo señala de esta manera:

“Existen evidencias de que cuando los niveles de soborno son elevados, los gobiernos destinan menos fondos a la educación y la salud y más a las obras públicas –proyectos que se escogen no por su valor para la nación, sino por las potenciales comisiones que implican”. (p.8)

Y pone de ejemplo un estudio que hizo en el sistema de aduanas de México, donde había un exceso de trámites. Cuenta que eran 16 los pasos exigidos en el proceso de aduanas que se traducen desde su punto de vista en 16 oportunidades de soborno para los funcionarios. (Rosenberg, 2003, p.10)

Para reflejar aun más los costos sociales que tiene la inadecuada rendición de cuentas, manifestada por medio de la corrupción, Klitgaard presenta el siguiente gráfico:

**Gráfico 2 El costo social de la corrupción**



Fuente: elaboración propia con base en Klitgaard (1994, p.39)

Lo primero que habría que decir con respecto al gráfico anterior es que la mala rendición de cuentas genera costos sociales, pero también los esfuerzos por mejorarla tienen un impacto en la sociedad y en las organizaciones donde se trate de implementar esfuerzos por combatir la corrupción, es decir, si se quiere lograr mayor transparencia y principalmente, dado que este es el objeto de estudio de esta investigación, una mejor rendición de cuentas, también habrá que incurrir en costos, por lo cual, no se debe descuidar tampoco los demás objetivos que tiene cada organización.

Volviendo al gráfico, se puede observar que a mayor cantidad de corrupción, mayor costo genera para la sociedad, lo cual se traduce en ampliaciones de la brecha de ingresos, peor distribución del poder, ineficiencias, etc. En el punto donde se cruza la línea de costos de corrupción con la de eliminarla es, por decirlo de alguna forma, el nivel “óptimo” de corrupción (teniendo claro que no debe haber nivel deseable de corrupción en un país, sin embargo, eliminarla en un 100% es muy difícil).

Dentro de los costos para eliminar la corrupción, es decir, hacer la gestión más transparente de modo que se rindan más cuentas, implica aumentar gastos en personal, capacitaciones, reformas, estrategias. Además, tal como ya se indicó, puede implicar sacrificios de otros objetivos organizacionales en las instituciones de la Administración Pública. (Klitgaard, 1994, p.42)



Igualmente, la falta de transparencia y rendición de cuentas puede generar que disminuya la inversión en la economía de un país por no ser confiable o por el temor de cambios de políticas abruptamente o bien, abandono a cierto tipo de programas o proyectos; por tanto, puede verse afectada la productividad y la calidad de la inversión. En adición a esto, se puede encarecer precios de bienes y servicios, imponer barreras al comercio, y lo peor de todo, socavar la democracia de un país, afectando el papel de los ciudadanos en la definición de objetivos de un Estado y contabilizando de forma diferente las mayorías, que ya no estarán en función de la voz y voto de cada ciudadano, sino de que unos pocos podrían ser los que se apropien de “representar” el interés de la mayoría. (Salazar, 2004, p.21)

Ahondando en los efectos nocivos de la corrupción, otro de los autores consultados plantea los siguientes:

**Tabla 5. Daños que produciría la mala rendición de cuentas**

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se afecta la confianza ciudadana y la integridad del Estado.</li> <li>• Se amenaza bienestar ciudadano.</li> <li>• Se encarece inversión en infraestructura y prestación de servicios públicos.</li> <li>• El gasto social es poco eficiente.</li> <li>• Se alejan fuentes de financiamiento al sector público.</li> <li>• Se destinan recursos a actividades poco productivas para la sociedad.</li> <li>• Se diluye esfuerzos por mejorar educación, salud y seguridad social.</li> <li>• Aumenta incertidumbre, criminalidad y operación de la justicia.</li> <li>• Se daña la credibilidad y la legitimidad del gobierno.</li> <li>• Se cae en desesperanza, desencanto, indignación.</li> <li>• Se da cultura de anti-civismo.</li> <li>• Se encarece compra de tecnología más moderna. Obsolescencia.</li> <li>• Se incumplen planes, programas, proyectos.</li> </ul>
---

Fuente: elaborado con base en Saltos, 2004, p.139

Como se puede observar, todos los daños mencionados tienen un impacto directo en la ciudadanía, pudiendo afectar seriamente su compromiso democrático, tal como lo han indicado otros autores. Además, Ramírez (1996) plantea otros efectos de la conducta no ética en la función pública:

**Tabla 6. Efectos de la conducta no ética**

- Incumplimiento de deberes y responsabilidades.
- Pérdida de la responsabilidad y responsabilidad social.
- Pérdida de la misión social de las instituciones y los negocios.
- Ineficiencia y deterioro de los servicios.
- Pérdida de la credibilidad en el sistema político, la función pública, las instituciones y los funcionarios.
- Desconfianza hacia el gobierno y sus funcionarios.
- Manejo y uso inadecuado de recursos públicos.
- Tráfico de influencias y uso de la presión política como mecanismo para satisfacer intereses particulares.
- Fomento del “mercado negro” y la utilización de mecanismos ilegales para negociar y acumular riqueza.
- Inseguridad, incertidumbre e inestabilidad nacional.
- Fortalecimiento de la actitud hacia la ganancia fácil, la vida fácil y el mínimo desempeño laboral.
- Deterioro de la calidad de vida.
- Limitación del desarrollo humano y social.
- Reacción negativa hacia el cambio positivo y oportuno.
- Reducción de la inversión interna y externa.
- Reducción de la asistencia internacional.
- Desprestigio y pérdida de imagen internacional.
- Reducción de la productividad.

- Promoción del cinismo en la actuación pública y en los negocios.
- Evasión de impuestos como deporte o ejercicio profesional.
- Desigualdad e injusticia social.
- Mal ejemplo, desaliento y frustración en las nuevas generaciones.
- Descomposición social y moral en todos los campos de la vida particular y social.

Fuente: elaborado con base en Ramírez, 1996, p.72

Tal como es obvio, los autores citados coinciden en aspectos de daños al bienestar, a la cohesión social, a la participación, a la eficiencia del gasto público, a la igualdad social, a la moral, a la calidad de la democracia, etc. Además, deslegitima el sistema político, destruye el profesionalismo, distorsiona los incentivos económicos, impide la planificación, margina a los honestos. (Solís, 2002, p.48)

En esto también coincide Villasuso (2005), que al relacionarlo con la rendición de cuentas indica que, se puede dar una mayor fragmentación social que aumenta todos los costos sociales, junto con los económicos y políticos. Al darse estos últimos, hay mayores diferencias que se generan entre la sociedad, donde siempre salen más perjudicados los que menos tienen ya que esto interrumpe la justa distribución de la riqueza dado que el acceso no es equitativo sino dependiente de otros medios como el dinero, el poder, la información, etc. que difícilmente están en los sectores pobres de la sociedad (p. 208).

Y el mismo autor, cita a Abed y Gupta al mencionar concretamente varios impactos en la economía, tales como, menor ingreso per cápita, mayor pobreza, mayor desigualdad en el ingreso, menor inversión, reducción de la tasa de crecimiento, despilfarro, debilita la confianza en las instituciones, distorsiona incentivos, redistribuye la riqueza y el poder en forma injusta, encarece los servicios y bienes públicos, además les resta calidad y perjudica la competencia, propicia conductas inmorales e ilegales, en general produce una cultura distorsionada. (Villasuso, 2005, p.216)

En resumen, son muchos los efectos pues son diversas las modalidades que se han presentado para no rendir cuentas de manera óptima, además casi siempre se puede involucrar a múltiples actores. Por esto mismo, es importante ahora pasar al punto central de esta investigación, definiendo primero la transparencia y otros conceptos relacionados

con la rendición de cuentas para luego definir los indicadores que serán aplicados al sector público centralizado costarricense.

## **CAPÍTULO III: TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

### **1. TRANSPARENCIA**

Existen muchas definiciones de transparencia en la literatura. Una de las más claras, según la revisión hecha para esta investigación, es la que menciona Villoria (2012):

La transparencia puede ser definida como el flujo incremental de información oportuna y confiable de carácter económico, social y político, accesible a todos los actores relevantes (Kaufmann y Kraay, 2002), información que, en el ámbito de lo público, debe permitir evaluar a las instituciones que la aportan y formar opiniones racionales y bien sustentadas a quienes deciden y a quienes participan o son objeto de la decisión. (p.9-10)

Por tanto, en consecuencia de la definición anterior, habría que preguntarse, ¿qué relación hay entre la transparencia y la rendición de cuentas? Herrero (2002) lo señala muy concretamente:

“La liquidez de la rendición de cuentas es la información, pero es la transparencia la que le permite trabajar efectivamente”. (p. 159)

Es decir, desde el punto de vista de este autor, la transparencia sirve para desarrollar la rendición de cuentas, de modo que es una herramienta de la cual tiene que valerse para que aquellos que tienen cierta responsabilidad de manejar recursos públicos, puedan hacerlo de manera confiable ante la ciudadanía.

En esta misma línea de pensamiento, Villoria (2012) resume muy bien los ámbitos compartidos de transparencia y rendición de cuentas pues menciona que “hoy en día no es sencillo separar transparencia de rendición de cuentas. Esta última implica más que la mera transparencia, pues conlleva, además, justificación y sanción” (p.15), aspectos en los que se ahondará en un apartado específico de rendición de cuentas.

Otro autor que conceptualiza sobre la transparencia es Gorostiaga (1996) indicando que ella “implica el deber del Gobierno de someter al escrutinio público su operatoria y los procedimientos relacionados con la toma de decisiones”. (p.24)

Otra definición es la que brinda la Directora de Transparencia Internacional en Costa Rica. Según Salazar (2004) la transparencia implica:

“la obligación de las Administraciones Públicas de abrir canales permanentes y fluidos de información y comunicación con los administrados y al derecho correlativo de éstos de saber, conocer, entender y fiscalizar los pormenores de la organización y funciones administrativas (...)

La Transparencia Administrativa tiene por objeto no solo la información contenida en archivos, registros, expedientes y documentos sino toda la relativa al entero desenvolvimiento de la actuación y gestión administrativa (función, competencias, procedimientos, esquemas organizacionales, recursos humanos, financieros y materiales)”. (p.71)

Por su parte, la Corporación Transparencia Colombia (2002), la define como:

“... no sólo como la publicidad de los actos oficiales sino también como el acceso a la información de las entidades por parte de la ciudadanía en general o de los interesados en particular. Es posible afirmar que a mayor transparencia, mayor visibilidad, y como consecuencia, menores riesgos de corrupción”. (p.7)

Mientras tanto, la ley de Normas de Transparencia de Panamá del 2002, dice lo siguiente:

“13. Transparencia. Deber de la administración pública de exponer y someter al escrutinio de la ciudadanía la información relativa a la gestión pública, al manejo de los recursos que la sociedad le confía, a los criterios que sustentan sus decisiones y a la conducta de los servidores públicos”. (artículo 13)

Ahora bien, es de suponer que la transparencia es o debiera ser una de las prioridades de las instituciones públicas, es decir, que los habitantes tengan acceso a la información

institucional y de este modo darle seguimiento a las labores de esas organizaciones, fortaleciendo así la democracia. (Solís, 2002, p.81)

Lo anterior se da porque la Administración Pública tiene una responsabilidad legal y moral de abrir sus actuaciones y su desempeño al escrutinio de la ciudadanía. Inclusive parafraseando al Auditor General de Canadá, la transparencia puede ser el antídoto contra la corrupción. (Herrero, 2000, p.155)

Y este antídoto puede lograrse porque permite generar una observación mayor de las cosas que realiza la función pública, tal como lo dice Parejo en OEA (2001):

“Este mecanismo permite que la comunidad logre asegurarse que las funciones públicas ejercidas por los respectivos funcionarios, se encuentren limitadas y legitimadas por las disposiciones normativas que al respecto cada país haya implementado”. (p.138)

Por si fuera poco, la transparencia ayuda a reivindicar la democracia, “traslada el poder a los ciudadanos” (Guéhenno, 2000, p.97). Adicionalmente, lo que busca la transparencia es que “el ejercicio del poder se realice de cara a los administrados y evita el secreto, la negociación amañada y el contubernio”. (Solís, 2002, p.102)

Esto último lo confirma la Comisión Nacional de Ética Pública (1994):

“En ausencia de disposiciones, mecanismos e instrumentos que hagan exigible la transparencia, la probidad pública<sup>13</sup> no puede ser sometida al escrutinio ciudadano y, en consecuencia, su mera enunciación es letra muerta. La transparencia se aplica a la totalidad de la función pública. Incluye, en consecuencia, al agente, la gestión y los actos públicos. Es sabido que los fenómenos de corrupción proliferan cuando las funciones públicas no son transparentes y escapan por lo mismo, al control institucional y ciudadano. Por esta razón, su aplicación debe estar garantizada por la publicidad del patrimonio y los intereses de los agentes públicos y la simplicidad y publicidad de los procedimientos de la gestión y los actos estatales”. (p.7)

---

<sup>13</sup> Definida como “integridad en el cumplimiento de las obligaciones y deberes propios y anexos a los cargos y funciones públicas”. (Comisión Nacional de Ética Pública, 1994, p.6)

Respecto a este mismo concepto, otros autores hablan de una transparencia interna y otra externa. La primera es sobre la información que circula dentro de la Administración Pública y la segunda, que va dirigida al ciudadano para informarlo, permitirle acceso y espacios de participación; sin embargo, este autor deja claro que no se incluye en esta definición, los secretos de Estado ni información que sea violatoria del derecho a la intimidad (Obando, 2002, p.13, 21)

Otro de los enfoques encontrados en esta revisión teórica, es el que categoriza a la transparencia como activa y pasiva. La activa es “la difusión periódica, sistematizada y de información a cerca de la gestión estatal” (Ferreiro, 1996, p.684), es decir, la obligación que tienen las instituciones públicas de difundir con cierta frecuencia sus informes de desempeño, explicación de funciones, presupuesto, etc.

Estos informes, según Ferreiro (1996), debieran tener un formato que permita compararlos con respecto al año anterior, de este modo la sociedad también puede ver su evolución en el tiempo.

En cambio, la transparencia pasiva es, según (Ferreiro, 1996):

“la obligación a que debe someterse el Estado para conceder, a los ciudadanos que lo requieran, acceso oportuno a la información que obre en poder de los órganos públicos, salvo que medie razón legalmente establecida e imparcialmente acreditada para justificar la reserva o secreto de determinado tipo de información”. (p.685)

Como se puede observar, estos dos tipos de transparencia tienen una relación directa e intrínseca con la rendición de cuentas, a tal punto que pueden confundirse como lo mismo. Por eso es importante preguntarse, ¿cómo se refleja esta transparencia?

Se puede observar por medio de informes públicos, analizando la disponibilidad real de la información, visibilidad de las obras gubernamentales, ejercicio de la autoridad y cumplimiento de objetivos.

Otros autores indican que esto se logra únicamente por una obligación impuesta de elaborar informes periódicos de resultados, difundiéndolos después al poder legislativo y al pueblo para que ejerzan sus potestades de control. (OEA, 2001, p.138)



Es decir, la Administración Pública debe tener un registro y herramientas de difusión claras hacia lo interno y lo externo, pues de este modo fortalece la calidad de su democracia, tal como se reafirma en la siguiente cita:

“No hay un requisito más actual e importante para la credibilidad democrática que un gobierno transparente, eficiente y responsable ante los ciudadanos y; unos ciudadanos que participen, pidan cuentas, controlen y evalúen la acción de quienes gobiernan”. (p.23)

Lo anterior se vuelve fundamental, tal como lo indica el mismo autor, porque así se “deja huella”, de modo que se pueda saber claramente quiénes son los responsables y además cómo se les puede evaluar en su gestión (Solís, 2002, p.25)

Y continúa diciendo que la información debe ser oportuna (que se conozca en el momento adecuado), sencilla (que sea simple, ordenada, accesible al ciudadano común), coherente (que sea consistente y se pueda comparar con el paso del tiempo) y significativa (que informe lo más relevante). (Gorostiaga, 1996, p.26)

En contraposición con lo anterior, una información que no ayuda a una gestión transparente que rinde cuentas, es aquella que no brinda ese tipo de datos, o bien, la presenta de manera exageradamente voluminosa, muy detallada, con un grado de complejidad muy alto que en lugar de aclarar confunde a la ciudadanía que quiere informarse al respecto.

Todos los elementos anteriores, dados por Solís y Gorostiaga fueron considerados en la elaboración del índice de rendición de cuentas, de ahí la relevancia de citarlos directamente cada uno de ellos.

Por esto mismo, debe tomarse en cuenta que la información es clave para que la ciudadanía pueda controlar los actos de gobierno sino que también ejerza el derecho de petición y así lograr una transparente rendición de cuentas en la función pública. (Obando, 2002, p.25). Ahora bien, aunque ya se ha definido transparencia y además su relación con la rendición de cuentas, es importante ahondar en este último concepto, con lo cual se procede a continuación.

## 2. RENDICIÓN DE CUENTAS

En primer lugar, es importante señalar lo fundamental que es en una democracia la rendición de cuentas (RC). Villoria (2005) lo señala muy bien al decir que:

“la construcción de la agenda gubernamental y la toma de decisiones públicas deben estar guiadas por el interés general, pero para evitar el solipsismo es preciso abrir las puertas del Gobierno a la rendición de cuentas y a la participación ciudadana: hay que explicar, informar, escuchar, conocer”. (p.158)

Y además señala el mismo autor que “la eficaz rendición de cuentas en todas sus dimensiones –jerárquica, legal, profesional, política convierte la gestión pública en un difícil ejercicio de malabarismo, pero un ejercicio necesario para la democracia”. (p.158)

Hay que recordar que en una democracia representativa como la que tiene Costa Rica, la ciudadanía tiene un poder que delega en sus representantes elegidos cada 4 años, por tanto, una vez finalizado su mandato, también finaliza esa representación, además, durante ese periodo no puede tomar decisiones más allá de lo que le permita la Constitución Política y las leyes del país.

Por tanto, cada funcionario que ha ingresado a la Administración Pública, sea por concurso, selección o escogencia en elecciones, debe rendir cuentas ante la ciudadanía, con el fin no sólo de preservar el sistema democrático, sino de darle una mayor calidad. De este modo, rindiendo cuentas se logrará una mayor transparencia en la gestión pública y por ende, siguiendo la fórmula de Klitgaard<sup>14</sup>, disminuirá la corrupción; por tanto, se explica ahora el concepto de rendición de cuentas.

Por RC se entiende la o las explicaciones que está obligado a dar, ante la ciudadanía, un actor público por el cumplimiento de sus labores y además, a hacerse responsable por ellas. Es decir, de esta forma se aplica el principio democrático de que la soberanía reside en el pueblo, el cual deposita su poder en funcionarios públicos para que ejerzan ese mandato y que además exige el control de los gobernantes por los gobernados.

Una definición más extensa la brinda Taylor (2001):

---

<sup>14</sup>  $C = M + D - R$

“rendición de cuentas es el resultado deseado de contratos sociales mediante los cuales: a) las partes confieren y aceptan derechos y responsabilidades, incluyendo la especificación de fines, metas, regulaciones y la provisión de recursos para cumplir tales fines, b) se espera que las partes que adquieren responsabilidades informen sobre el cumplimiento de las mismas o, por lo menos, pongan a disposición información sobre su desempeño, c) se asume que las partes delegantes de responsabilidades cumplan su deber de requerir tales informes, y d) se supone la aplicación de recompensas y sanciones asociadas conforme a los resultados obtenidos en el uso de las responsabilidades y los recursos asignados. Por consiguiente, la rendición de cuentas involucra el ejercicio de autoridad y responsabilidad, tanto por parte de aquel en quien se deposita confianza y recursos como por parte de quien está delegando su confianza”. (p.2)

Es decir, para Taylor primero se debe definir las responsabilidades junto con los recursos para ejecutarlas y después exigir que se cumplan ambos. Luego de esa evaluación de cumplimiento, debe haber sistemas que permitan compensar el buen o mal desempeño.

Sin embargo, según este autor, dicha compensación no es tarea fácil, no sólo porque es algo inusual en la gestión pública, sino porque si existen tienden a ser manipuladas, ya sea para proteger a los aliados o para vengarse de los enemigos, es decir, que los mecanismos para evaluar esto son escasos, a lo cual se debe agregar que la ciudadanía casi no participa. (p.7)

Otra definición que brinda Schedler (2004) es la siguiente:

“La noción de rendición de cuentas incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (...). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios”. (p.12)

Por otro lado, la OCCEFS<sup>15</sup> define la RC en Fallas (2008) como:

“una obligación de responder por una responsabilidad que le ha sido asignada a un individuo o a un grupo, donde los alcances de dicha obligación implican “revelar, explicar y justificar las responsabilidades conferidas cuyos orígenes

---

<sup>15</sup> Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

pueden ser políticos, constitucionales, estatutarios, o contractuales”. (p.14)

Esto mismo se refuerza en la Ley que dicta Normas de Transparencia en la Gestión Pública (2002) de Panamá, la cual dice:

“Rendición de cuentas. Obligación de todo servidor público de responsabilizarse individualmente de sus actos en el ejercicio de sus funciones y en la comunicación de los resultados de su gestión ante la sociedad. Esta obligación de rendir cuentas también les corresponde a los cuerpos directivos colegiados de las instituciones públicas”. (artículo 12)

Esta obligación la reitera Salazar (2004) cuando define la RC como “la obligación que tienen los apoderados<sup>16</sup> de dar cuentas de su gestión y responder por esta” (p.114). Por esto mismo, se menciona en esta revisión de literatura que el concepto de RC proviene del término inglés “*accountable*”<sup>17</sup>, el cual significa estar obligado a dar explicaciones por algo (p.115).

Es importante mencionar que según la autora mencionada, la primera vez que se regula la RC fue en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano (XV): “La sociedad tiene el derecho de pedir cuentas a todo agente público de su administración”.

Ahora bien, para poder ejercer esta soberanía y control por parte de los gobernados es necesario que se cumpla el derecho a acceder libremente a la información que es pública y además, a ejecutar las acciones judiciales que correspondan para velar por los intereses públicos. (Zalaquet, 2002, p.4)

Debido a lo anterior, es importante mencionar que se tiene RC horizontal y vertical. La primera se presenta con los controles entre diferentes instituciones de los poderes del Estado (retomando el viejo principio de pesos y contrapesos) y la segunda, es el control que ejerce la ciudadanía sobre el poder político; sin embargo, esto se ampliará más adelante cuando se desarrolle la *accountability* horizontal y la vertical.

---

<sup>16</sup> Salazar entiende por apoderados a todos aquellos que tengan poder político, financiero o de otra índole.

<sup>17</sup> Valga decir que más adelante se explica el concepto de *accountability*.

No obstante lo anterior, sí es necesario indicar que la RC y la participación de la sociedad van de la mano. La sociedad participa cuando puede fiscalizar el desempeño de la gestión pública y de este modo se hacen las cosas con mayor transparencia, medio por el cual no sólo se evidencian las fallas y los aciertos sino que se pueden implementar cambios y mejores controles contra la corrupción.

En este sentido, Obando (2002) lo resume muy bien en su definición de RC:

“La Rendición de Cuentas de la Administración Pública, se define entonces en términos generales como la obligación de los representantes populares, funcionarios y servidores públicos en general de la Administración, de responder ante sus superiores y ante la sociedad, por las decisiones de políticas públicas, su justificación, su implementación, así como también por la asignación y uso de los recursos públicos, la eficiencia, eficacia y honestidad de los sistemas de administración, información control y fiscalización de los empleados, los objetivos logrados, los no conseguidos, los beneficios y su distribución, y en general la buena marcha de toda la gestión y su desempeño”.(p.247)

Aunque sencilla, esta definición merece una explicación adicional. Cuando una persona se convierte en funcionario público, sea por nombramiento, elección o cualquier otro mecanismo de ingreso a la Administración Pública, adquiere una serie de responsabilidades para ejercer la toma de decisiones pero también para responder al mandato que le fue conferido por el pueblo soberano.

Este funcionario no es dueño, es administrador de lo que le fue conferido pues pertenece a toda una sociedad que aceptó esa forma de organización para vivir en armonía. Por eso mismo, violentar o faltar a la responsabilidad dada, no solo atenta contra la buena rendición de cuentas sino que defrauda la soberanía y la democracia.

Por tanto, claro está que es imprescindible la óptima RC que requiere una serie de características, las cuales se presenta a continuación:

**Tabla 7. Características de la rendición de cuentas**

<ul style="list-style-type: none"><li>• Es universal. Todos deben rendir cuentas.</li><li>• Es multi-institucional.</li><li>• Está basado en la evaluación de resultados. Excelencia para legitimar el poder público.</li><li>• Eficiencia acompañada de ética, eficacia y economía.</li></ul>
--

- Evaluar el vínculo entre presupuesto y la planificación.
- Es participativa.
- Surte efectos jurídicos. Ir más allá de lo moral o lo político, es decir, que tenga repercusiones personales directas.

Fuente: Salazar, 2004, p.117

Tal como se puede apreciar en la tabla anterior, la RC abarca a toda la gestión pública, basándose en la eficiencia y resultados, dándole participación a la ciudadanía, teniendo impactos en la evaluación y el desempeño, es decir, generando cambios en las tareas y actitudes de los funcionarios públicos<sup>18</sup>.

En ese sentido, Sánchez de Losada presenta las actitudes que se requieren para una buena RC, en la siguiente tabla.

**Tabla 8. Actitudes necesarias para la RC**

- Compromiso de servicio público
- Procedimientos transparentes y de consulta en la formulación de políticas públicas
- Normas y procedimientos coherentes en implementación de políticas públicas
- Participación en asignación de recursos y fiscalización de su administración y resultados
- Selección competitiva y continua del servicio civil
- Capacitación
- Seguridad laboral
- Remuneración, promoción e incentivos según evaluación periódica
- Control exterior posterior que evalúe efectividad y eficiencia de sistemas de administración, información y control interno
- Fiscalización oportuna del Congreso y otras entidades
- Reporte detallado y oportuno de operaciones y asuntos

Fuente: Obando, 2002, p.10

<sup>18</sup> Dejando claro, que “El objetivo de servir a la rendición de cuentas no es buscar culpables, es descubrir por qué algo no estuvo bien, qué se puede hacer para rectificar y cómo esto se puede prevenir”. (Herrero, 2002, p. 159)

Estas actitudes se complementan muy bien con lo propuesto en un documento del Banco Centroamericano de Integración Económica:

“La atención que se le está dando a la rendición de cuentas ha crecido por varias razones: por el importante papel que juega el mercado, la globalización, el ambiente de poca transparencia, los impactos negativos de esto en el intercambio de bienes y servicios, las distorsiones que se generan, el deterioro de confianza. Además la ampliación de la democracia, la mayor disponibilidad de información, la mayor demanda de respuesta sobre las organizaciones. También que los principios de transparencia y rendición de cuentas son esenciales para el sistema de libertad, mercado y democracia”. (Taylor-Dormond, 2001, p.3)

Volviendo a lo propuesto por Obando y que es necesario resaltar, es que él pretende que se varíe el enfoque de evaluación. Es decir, que no sea solamente una evaluación por cumplir el procedimiento y los trámites a la que está acostumbrada la gestión pública, sino una evaluación de los resultados y los impactos de sus objetivos.

Dicho de otro modo, que la Administración Pública complemente la evaluación de resultados descrita anteriormente con los controles clásicos de mecanismos internos de evaluación, comisiones administrativas, auditorías internas, o los controles externos como la Contraloría General de la República (CGR), auditorías independientes, el Poder Legislativo y el Judicial.

Para lograr esto, Obando (2002, p.19), sugiere seguir los principios de Buenas Prácticas de Transparencia del Fondo Monetario Internacional del año 2001, los cuales son:

1. Claridad de obligaciones y funciones.
2. Disponibilidad pública de la información.
3. Actividad presupuestaria abierta (objetivos, marco macro, políticas fundamentales, presupuesto, riesgos identificables).
4. Integridad de la información (verificación independiente)

### 3. OTROS CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Hay otros términos que además de relacionarse con la rendición de cuentas, pueden parecer como sinónimos. Ahora bien, con el afán de traducir el concepto original “accountable” del inglés al español<sup>19</sup>; se explica a continuación los términos *Accountability* y ResponDabilidad.

#### A) *Accountability*

Tal como se mencionó anteriormente, este término, utilizado en la lengua inglesa, tiene una particularidad, mencionada por Schedler (2004):

“Accountability como otros conceptos políticos en inglés, se trata de un término que no tiene un equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable”. (p.11)

Según otros autores o el enfoque que se tenga, puede haber diferentes definiciones y tipos de *accountability*, por tanto, si se clasifica por la materia se puede tener una clasificación política, gerencial, financiera, jurídica, etc. En cambio si lo que se observa es el momento, se puede catalogar como ex ante, durante y ex post (Moncrieffe, 2001, 26); por otro lado, si se enfoca desde el punto de vista del órgano que lleva a cabo la *accountability*, se podría tener una gran clasificación de interna o externa.

Sin embargo, de manera general, Gorostiaga (1996), define este concepto de *accountability* de la siguiente manera:

“El concepto de “Accountability” o “Rendición de Cuentas de la Administración Pública”, implica que aquellas personas elegidas popularmente o nominadas por autoridad con mandato electoral, deben responder ante la sociedad por las decisiones de políticas públicas, su justificación y el cómo se están implementando dichas medidas. Los servidores

---

<sup>19</sup> Para referirse en inglés a la rendición de cuentas se utiliza “accountable”, no los conceptos “responsable”, “responsability” o “responsibly”, es decir, responsabilidad no es un concepto que abarque bien el término en inglés, pues *accountability* “está referida a un campo específico de responsabilidad, la que tiene un funcionario público frente a sus superiores y ante los ciudadanos, de responder por la honestidad, legalidad y calidad de su gestión”. Gorostiaga (1996) en Obando, 2002, p.4.



públicos –políticos, representantes, empleados y otros trabajadores estatales- deben responder a la vez, sobre la asignación y uso de los recursos públicos entregados por el pueblo, la efectividad y eficacia de los sistemas de administración”. (p.21)

Si los servidores públicos no responden sobre lo señalado, y más bien buscan monopolizar el poder, haciendo menos transparente su función, esto terminará en menos controles horizontales y verticales. (Barahona, 2004, p.18)

Por eso mismo, dentro de esos controles destaca la clasificación que da Guillermo O'Donnell, diferenciando *accountability* horizontal (AH) y vertical (AV), que es la más difundida y aceptada (y con la que se trabajará en esta investigación), lo que ha hecho que él se haya convertido en uno de los autores más respetados sobre esto. Por tanto, O'Donnell (2004), define la primera como:

“La existencia de instituciones estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos”. (p.12)

Además, dentro de la AH, hace una subdivisión, entre la AH de balance y las asignadas. Unas se refieren a las interacciones que realiza una institución para “prevenir, cancelar, reparar y/o castigar acciones (o eventualmente inacciones) de otra institución o agente estatal que presumen ilegales” (O'Donnell, 2004, p.13), sin embargo, se dice que no cumplen totalmente su función por el nivel de reactividad, desgaste y conflictos partidistas que generan.

Otras en cambio, las clasifica dentro de la AH asignada, pues son agencias creadas con fines particulares. Este autor brinda como ejemplo las figuras de Defensor del Pueblo, contralorías, auditorías, fiscalías, etc.

Aunque ya se dijo que la clasificación que brinda O'Donnell es en la que se basa esta investigación, es importante agregar que otra autora menciona una nomenclatura diferente para este tipo de controles. Uno de ellos es el control administrativo, que está conformado

por todos aquellos órganos ejecutivos que fiscalizan la actividad pública de otros órganos del Estado<sup>20</sup>; otro es el control jurisdiccional, es decir órganos del Poder Judicial como el Ministerio Público y otros organismos judiciales y finalmente, el control político<sup>21</sup> que lo ejerce el Poder Legislativo por medio de solicitudes de información y censuras a la gestión del jerarca. (Salazar, 2004, p.119).

Con respecto al control político, menciona los principales propósitos que tiene, tales como vigilar congruencia de las actividades de la Administración Pública, evaluar el Plan Nacional de Desarrollo, evaluar la eficacia, eficiencia y la austeridad en la gestión pública. (Obando, 2002, p.171). Esto es lo que Solís llama control parlamentario, cuya actividad, formal e informal, valora si las actuaciones de los funcionarios gubernamentales están de acuerdo a las normas, a los valores éticos de la función pública y al mandato popular; el problema se presenta cuando no hay parámetros que permitan comparar si la labor de la Administración es acorde con lo planificado (Obando, 2002, p.34, 36)

Para complementar lo anterior, los órganos de control que brinda como ejemplo Salazar (2004) para el caso de Costa Rica, son la Asamblea Legislativa, la jurisdicción contencioso-administrativa, la Sala Constitucional, la CGR, la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef), la Superintendencia General de Valores (Sugeval), la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR), la Procuraduría General de la República (PGR), las contralorías de servicio, la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (Aresep), el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), la Dirección General del Servicio Civil (DGSC), etc. (p.119)

En consecuencia, los controles que lleva a cabo AH no se pueden menospreciar, inclusive, la ausencia de ellos le resta la posibilidad a la ciudadanía de contar con herramientas eficaces para exigir a los gobernantes que rindan cuentas, además perjudica la participación en decisiones públicas y puede llegar a ser hasta violatorio de derechos. (O'Donnell, 2004, p.153)

---

<sup>20</sup> De los cuales Saltos (2000) identifica a las Contralorías o superintendencias. (p.114)

<sup>21</sup> A éste, Saltos (2000) lo llama Control Social, conformado por la fiscalización política por parte del Congreso y comisiones constitucionales (p.114)

En otro sentido, el caso de la AV, él la llama también *societal*, pues excluye la parte electoral y es también el concepto que se utiliza en esta investigación. La define de la siguiente manera:

“La *accountability societal* es un mecanismo no electoral pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos, acción que tiene como objetivo exponer errores gubernamentales, traer nuevas cuestiones a la agenda pública o activar el funcionamiento de agencias horizontales de *accountability*”.

(p.24)

Es decir, ella se nutre de iniciativas ciudadanas o asociaciones civiles organizadas, que canalizan sus demandas para que sean resueltas en las instituciones públicas correspondientes. Adicional a esto, él considera que así se facilita la autoconciencia de la sociedad civil, detectando de mejor forma ciertos problemas y, logrando así, una democracia “desde abajo”. (O’Donnell et al., 2003, p.139)

Esta direccionalidad de abajo hacia arriba, se puede manifestar no sólo en la elección de los gobernantes, sino principalmente en el control de la gestión pública haciendo una defensa de los derechos ciudadanos, pidiendo cuentas y promocionando una gestión de los asuntos públicos transparente y que tome en cuenta las aspiraciones e intereses de las personas, es decir abriendo espacios de participación en la formulación de políticas públicas, los presupuestos participativos, la fiscalización del gasto público, evaluando los servicios públicos, etc. (Salazar, 2004, p.116). Sobre esto mismo Vargas C., en un artículo sobre auditorías ciudadanas, menciona que este tipo de *accountability* puede lograr impactos como la modificación de la agenda y formulación de políticas públicas. (O’Donnell, 2003, p.150)

Por otro lado, Peruzzotti (2007), complementa la definición de AV de O’Donnell y la llama *accountability* social, definiéndola de este modo:

“un conjunto diverso de iniciativas motorizadas por ONGs, movimientos sociales, asociaciones cívicas, o medios independientes orientados por una común preocupación por mejorar la transparencia y la *accountability* del accionar gubernamental. Dicho conjunto de actores e iniciativas incluyen distintas acciones orientadas a supervisar el

comportamiento de funcionarios o agencias públicas, denunciar y exponer casos de violación de la ley o de corrupción por parte de las autoridades, y ejercer presión sobre las agencias de control correspondientes para que activen los mecanismos de investigación y sanción que correspondan. Este conjunto heterogéneo de actores sociales desarrolla nuevos recursos que se suman al repertorio clásico de instrumentos electorales y legales de control de las acciones de gobierno”.

Es decir, tal como se puede observar, las definiciones de O'Donnell y Peruzzotti no se contraponen, más bien se complementan para concretar de mejor manera el conjunto de actores que pueden formar parte de la AV.

Por último, valga decir que existen otras clasificaciones, tal como se dijo al inicio de esta conceptualización de la *accountability*, según sea el autor o enfoque utilizados. Algunas de ellas tienen que ver con rendición de cuentas electoral e intra-estatal (Mainwaring), *accountability* vertical (relación principal-agente) y relaciones de intercambio interinstitucional (Moreno), *accountability* política y *accountability* formal (Philp), *accountability* desde arriba o desde abajo (Mulgan) y también la *accountability* de 360 grados, para englobar todo el universo de acciones, ya sean ciudadanas o institucionales (Behn). (Fallas, 2008, p.17). Sin embargo, como ya se mencionó, la que guiará esta investigación es la clasificación dada por O'Donnell de AH y AV.

Otro de los conceptos relacionados con la rendición de cuentas y la *accountability*, es el término *responsabilidad*, el cual se explica a continuación.

## **B) Responsabilidad**

La *responsabilidad* es un término que surge en la *Responsabilidad*<sup>22</sup>, y según Ramírez (1996) es definida como:

“aquella función, actividad o acto humano que tiene que ver con la obligación de responder por las conductas y comportamientos en el cumplimiento de los deberes públicos (...) el deber de responder o rendir cuentas ante una autoridad más elevada, identificándola como un elemento

---

<sup>22</sup> Actividad con apoyo del AID para el mejoramiento de la administración financiera latinoamericana.

vital de la ética, la moralidad y la conciencia para vivir en sociedad” (p.45)

Esta definición es complementada muy bien por Obando (2002) y dice así:

“Se entiende por responder, aquella obligación que tiene todo funcionario de asumir la responsabilidad que se derive de su gestión, tanto a nivel de sus actuaciones, su efectividad, eficacia, así como en el manejo de los bienes y los recursos públicos. Nos referimos entonces, a una responsabilidad por el cumplimiento de los objetivos, las metas, el buen curso de su administración”. (p.28)

De la misma actividad mencionada anteriormente, la Responsabilidad, surgen tres tipos de responsabilidades. La primera es política y consiste en que un gobierno, democráticamente elegido, debe responder por sus actos ante el pueblo. La segunda, es financiera, y tiene que ver con la presentación de registros financieros de manera clara y completa, con la disposición de evaluarse interna y externamente. Finalmente, la tercera de estas responsabilidades es la jurídica y se basa en el cumplimiento de las normas de todo Estado de Derecho. (Serrano, 2005, p.45)

Sin embargo, Serrano (2005) agrega dos más:

“Responsabilidad social: deber de conseguir el bienestar social y la satisfacción común, y la búsqueda del equilibrio en la estructura social”. (p.64)

Y la otra:

“Responsabilidad en cuanto al desarrollo sostenible: el deber de todo gobierno y funcionario público de lograr un crecimiento económico en equilibrio con el progreso en los ámbitos de la educación, la salud, lo social y lo ecológico, y de la calidad de vida”. (p.46)

Y añadido a lo anterior, otro autor habla de 3 diferentes tipos de responsabilidad. La democrática que mezcla la responsabilidad política y administrativa dentro de un Estado que no responde a las demandas de la sociedad y que le cuesta someterse a auditorías y evaluaciones. Otra es la profesional, es decir, que los profesionales se desempeñen de

acuerdo a su profesión y asuman su responsabilidad. Y la tercera es la legal, que permite la participación de la sociedad para asegurar la responsabilidad. (Gorostiaga, 1996, p.23)

Como se puede ver este enfoque de la responsabilidad es sumamente compatible con la rendición de cuentas y la *accountability*, tanto horizontal como vertical, además, ayuda a fortalecer la democracia pues genera confianza en la ciudadanía y la forma de gobierno (Serrano, 2005, p.46). Su ausencia también puede generar corrupción, por tanto, ineficiencias, lentitud, costos, desconfianza, etc.; es decir, aplica también la mencionada fórmula de Klitgaard.

La riqueza de la responsabilidad está en que añade a la rendición de cuentas y a la *accountability* la idea de que no sólo el jerarca sino todo funcionario público es responsable por su gestión, y no únicamente ante sus superiores sino también ante la sociedad. (Obando, 2002, p.5)

Es decir, citando nuevamente a Obando (2002), que:

“no existe contraposición alguna en el uso de los términos, ya que tanto “*Accountability*”, como “*ResponDabilidad*” puede decirse que son dos formas distintas de referirnos a un mismo fenómeno, o para ser más exactos, a una misma obligación, *Rendir Cuentas*. P.5

Precisamente para lograr lo anterior, se presenta ahora una recopilación de los esfuerzos que permiten generar una mejor rendición de cuentas, sirviendo de base, junto con lo anterior, para la generación posterior de indicadores que serán analizados en su aplicación al sector público centralizado de Costa Rica.

#### **4. ESFUERZOS PARA MEJORAR LA RENDICIÓN DE CUENTAS**

En primer lugar, es importante recordar que antes de llevar a cabo cualquier modificación que permita rendir cuentas adecuadamente, debe hacerse una revisión minuciosa de qué cosas son las que se debe corregir, pues como todo cambio, genera esfuerzos y costos imprescindibles de valorar, además, como lo dicen varios autores, hay ciertas medidas

anticorrupción que podrían más bien generar más gastos, más papeleo y burocracia, es decir, ineficiencias que también afectarán a la ciudadanía pues como dicen Salama y Valier “...al multiplicarse las reglamentaciones y con estas las incoherencias de la burocracia, se abren “brechas” para que los corruptos logren mayor impunidad en relación con sus actos ilícitos”. (Barahona, 2004, p.159)

No obstante lo anterior, no se debe perder de vista el horizonte de largo plazo en la lucha contra la corrupción, lo cual Klitgaard explica muy bien al decir que “Mientras un acto ocasional de corrupción puede ser eficiente, la corrupción una vez sistematizada y profundamente enraizada no lo es”. (Barahona, 2004, p.160)

Por eso mismo, Klitgaard (1994) es uno de los que sugiere varias medidas que pueden mejorar la rendición de cuentas. A continuación se hará un recuento de las principales sugerencias del libro “Controlando la corrupción”, perteneciente a dicho autor, que se indican no para describirlas solamente, sino porque esto fue base para enriquecer los parámetros del índice de rendición de cuentas, clasificado según Ramió.

La primer medida indica que se debe seleccionar a los funcionarios más competentes e incorruptibles pues alguien puede ser muy talentosos pero no necesariamente con altas cualidades morales. Obviamente esto amerita una revisión de los sistemas de contratación de personal (en particular de la Dirección General del Servicio Civil, para el caso costarricense) y sobre todo una más exhaustiva comprobación de anteriores trabajos desempeñados en la función pública y privada.

Adicionalmente, esto implica una revisión de los sistemas de recompensas<sup>23</sup> y sanciones, y de ascensos por mérito, de modo que se aumente la probabilidad de describir y castigar acciones corruptas, junto con reducir las acciones discrecionales del sistema administrativo, para lo cual primero hay que identificarlas. (p.37)

La segunda medida es que se elimine favoritismos, el nepotismo, y se establezca mecanismos de probidad a la hora de contratar personal, sobre todo para aquellos que tendrán uso de información o funciones discrecionales, porque “La honestidad de los agentes es importantísima en cargos donde las facultades discrecionales son inevitables (...), lo que está en juego es muy grande” (Klitgaard, 1994, p.86).

---

<sup>23</sup> “...debido a salarios irrazonablemente bajos, los funcionarios se sienten tentados a actuar corruptamente”, pero no sólo esto pues, “Si ninguna otra cosa cambia, el funcionario ahora ligeramente mejor remunerado seguirá advirtiendo que puede ganar dinero siendo corrupto”. (Klitgaard, 1994, p.86)

Esta recomendación no es excluyente de la que el mismo autor da cuando habla de que los de nivel medio y bajo en la escala jerárquica de la organización pueden hacer mucho por eliminar o detectar actos corruptos, sin embargo, no tienen los incentivos para hacerlo, por tanto, es otro punto que debe fortalecerse. (p.87)

La tercera medida establece que no se puede castigar solamente con la pérdida de empleo o despido y las multas, por lo complicado del proceso sancionatorio. Más bien se debería sancionar de acuerdo a los intereses que hay en juego, es decir, para algunos funcionarios podría ser más preocupante que se afecte su calificación o posibilidades laborales en el futuro. (p.88)

Otra de las medidas consiste en tener sistemas que permitan reunir, clasificar y analizar información, la cual se puede complementar con inspecciones sistemáticas, itinerantes o al azar, es decir, no anunciadas, con el objetivo de encontrar vulnerabilidades. (p.91)

No se debe dejar de lado otra importante sugerencia que da Klitgaard sobre la valiosa ayuda que brindan los agentes de información dentro de las instituciones públicas. Ellos podrían aportar información sobre corrupción a cambio de protegerlos y que no sufran represalias, lo cual se puede enriquecer creando canales de comunicación con instancias de AH y AV como la CGR, la DHR, etc. (p.92)

La sexta propuesta consiste en buscar alianzas con otras organizaciones como los bancos y la prensa que tienen mucha información y con los que se podría establecer convenios de modo que se conviertan en fuentes para poder investigar situaciones desconocidas por la misma institución. (p.92)

La medida anterior se complementa con las investigaciones que se puede realizar sobre los cambios patrimoniales<sup>24</sup>, o lo que él llama la riqueza aparente, es decir, si esta riqueza supera la que el salario le puede brindar, entonces debe probar la legalidad de cómo la obtuvo, sin embargo, el dilema entre los propulsores de esta medida es si esto debe ser exigible para los jerarcas únicamente o para todo funcionario que esté ligado por más de un año al Estado.

---

<sup>24</sup> Al respecto, Villasuso (2005) trae a la memoria que según la Convención Interamericana contra la corrupción, los países miembros de la OEA acordaron establecer varios mecanismos preventivos para el “registro y la publicación de los bienes de funcionarios públicos de cierta jerarquía” (p.216)



La propuesta octava propone disminuir el poder discrecional. Esto se lograría por medio de cambios en los procedimientos y la organización interna, por ejemplo: trabajos en equipo, supervisión inmediata, menos decisiones solitarias, división de los procesos de una actividad, rotación del personal, etc. (p.95)

En cuanto a la novena medida, esta consiste en definir claramente los objetivos, actividades, productos y servicios que brinda la organización, así como los derechos y obligaciones de cada trabajador, dándole a conocer las leyes que rigen el funcionamiento de su institución (p.96)

Lo anterior se complementa muy bien con la décima propuesta de Klitgaard que consiste en que se garantice el anonimato<sup>25</sup> para denuncias de corrupción. Se adiciona a esta medida las líneas de comunicación directa entre los que atienden la institución y la ciudadanía, de modo que siempre haya información y se evite las extorsiones (p.92, 97)

Otra sugerencia es que se tome la iniciativa de lograr un cambio de actitudes en los funcionarios para que se conviertan en servidores públicos. Esto se lograría por medio de capacitación, códigos de conducta, reforzamiento en la cultura organizacional, sentido de identificación con el lugar de trabajo, campañas de difusión sobre sanciones de actos corruptos y, principalmente, el ejemplo. (p.97)

También propone el autor realizar evaluaciones de vulnerabilidad tomando en cuenta el control interno, a cargo del personal competente y con la información adecuada (p.98), sin olvidar que esto se debe enmarcar en toda una estrategia para enfrentar la corrupción, es decir, no improvisar de acuerdo a las circunstancias.

Para reforzar lo anterior se debe considerar el respaldo político, la lealtad a la organización<sup>26</sup>, los costos y beneficios de los comportamientos ilícitos, contar con el personal adecuado, tener informantes en la organización, mostrar los beneficios de las medidas implementadas, incentivando a aquellos<sup>27</sup> que han demostrado su probidad. (p.195)

---

<sup>25</sup> De nuevo, se puede encontrar en Villasuso (2005) que los “mecanismos de protección para funcionarios públicos y privados que elijan ser informantes” es algo que está presente en la Convención Interamericana contra la Corrupción (p.216)

<sup>26</sup> Sanear la organización no es destruirla.

<sup>27</sup> Klitgaard habla de encontrar al Sr. Honesto y apoyarlo.

Finalmente, la última medida que establece Klitgaard es tener claridad si todos estos esfuerzos en pro de la rendición de cuentas y la lucha anticorrupción generará burocracia adicional que pueda entorpecer los objetivos de accountability. (p.205)

Tal como se puede apreciar, Klitgaard hace una lista bastante amplia de medidas que se puede tomar para mejorar la transparencia en una institución que se ve enriquecida con el punto de vista de otros autores que también fueron considerados para la propuesta del índice de rendición de cuentas de esta investigación.

En el afán de que la Administración Pública se vuelva más cristalina, y retomando los puntos 1, 7, 10 de Klitgaard, es importante decir varias cosas. Primero, el Dr. Luciano Parejo también insiste en un sistema de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, asegurando no sólo la formación previa del aspirante a ingresar, sino también la continuidad en formación para que el funcionario pueda ascender en carrera profesional. (OEA, 2001, p.87-89)

Adicionalmente, ya se sabe que los altos cargos no pueden recibir otra remuneración pública, sin embargo agrega la Legislación modelo para prevenir la corrupción, que estos funcionarios sólo pueden realizar actividades relacionadas con su cargo, luego de dos años de haber terminado su labor. Tampoco podrían ser contratados por la Administración Pública en temas similares, por eso, deben declarar lo que realicen o vayan a hacer una vez terminado su cargo. (OEA, 2001, p. 101-103)

Segundo, en cuanto a la protección de los informantes de actos corruptos, o testigos del pueblo como los llaman otros autores, se debe proteger el derecho de los ciudadanos a organizarse, promover causas e impugnar las decisiones del Gobierno. (OEA, 2001, p.149)

Por su parte, Parejo también agrega que se le den las condiciones aptas de intimidad personal y familiar, protección frente a ofensas y condiciones de seguridad social que le permitan tener un nivel digno de vida. (OEA, 2001, p.95,96)

Otra de las herramientas fundamentales en el mundo moderno son los modelos cibernéticos “para promover eficiencia, transparencia y acceso a la información” (Salazar, 2004, p.9), es decir, no se trata sólo de disponer de la información, sino que esta sea precisa y transparente hacia toda la sociedad civil, lo cual resume muy bien Roberth Vaughn al decir

que “El momento en que la información está disponible tiene tanta importancia como el hecho mismo de que lo esté”. (OEA, 2001, p.149.)

Ahora bien, no se trata sólo de la información procesada de memorias o antecedentes de la organización<sup>28</sup>, sino del mismo proceso de toma de decisiones, el cual también debe estar sujeto a revisión, es decir, que las personas puedan verificar el cumplimiento de las responsabilidades que tiene cada institución. (Villasuso, 2005, p.229)

Otro de los elementos es cómo se accede a esta información. Lo ideal es que la ciudadanía pudiera obtener la información de su interés de manera oral o escrita, pues aunque legalmente no se les pueda negar la información, sí existen mecanismos o barreras que puedan entorpecer esta entrega, valiéndose de formalismos absurdos.

Dentro de la información (pasada, actual y futura) que sería deseable que no sólo se preparara sino que estuviera disponible se encuentra la publicación de presupuestos en resúmenes fáciles de leer, informes frecuentes a la legislatura sobre ejecución presupuestaria, cuentas públicas, informes de auditoría y análisis por parte de los medios. Además, que los diferentes departamentos de la organización presenten informes anuales de actividades<sup>29</sup>, logros, fracasos, niveles de desempeño de la organización, divulgación sentencias de tribunales, publicación habitual de documentos de consulta y que se convoque a sesiones o audiencias públicas<sup>30</sup> con un procedimiento para opinar, debatir con la autoridad competente, antes de decidir sobre políticas, planes, reglamentos, licitaciones, contratos, proyectos o programas. (Taylor, 2001, p.52)

En cuanto a lo indicado anteriormente sobre niveles de desempeño, es de gran relevancia que en todos los planes establecidos se pueda encontrar los objetivos y políticas de la gestión, los usuarios o beneficiarios de bienes y servicios, las necesidades detectadas o diagnosticadas de los usuarios, los programas estratégicos para satisfacer esas necesidades, las metas anuales y plurianuales, los funcionarios responsables de programas,

---

<sup>28</sup> Algunos hablan inclusive de todos los “documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión y bajo su control”. (OEA, 2001, p.51)

<sup>29</sup> Inclusive algunos hablan que el Plan Nacional de Desarrollo del país tenga peso de ley, de modo que se pueda hacer responsables a los jerarcas por faltas o incumplimiento de las metas señaladas. (Solís, 2002, p.116)

<sup>30</sup> Que pueden ser convocadas cuando la naturaleza de la decisión así lo amerite, cuando lo solicita una organización de la sociedad civil debidamente acreditada, cuando lo solicite un porcentaje del padrón electoral, o cuando lo solicite quien tenga interés legítimo. (OEA, 2001, p.75)

los mecanismos de control, los recursos con que cuenta, el plazo para cada actividad, el costo de las metas, entre otros. (Solís, 2002, p.154)

Otro tipo de información muy valiosa sería una definición clara de las funciones y responsabilidades que tiene la gestión pública de cada institución con respecto a las organizaciones privadas con las que tiene contacto en su quehacer (mecanismos de coordinación, actividades, marco jurídico y administrativo); además, responsables, procedimientos de ejecución y control, procedimientos uniformes de adquisición y contratación disponible para todas las partes interesadas, tipos de riesgo a los que se enfrenta, entre otras. (Herrero, 2002, p.77)

Sobre esto último, Salazar (2004) define el riesgo de corrupción:

“El riesgo de corrupción es la posibilidad de que ocurra una conducta o comportamiento que puede derivar en una actuación corrupta. (...) Una entidad es vulnerable a riesgos de corrupción cuando los factores indicadores de los mismos están presentes, su posibilidad de ocurrencia es alta y el daño que se puede causar es elevado”. (p.132)

Y además, ha desarrollado una metodología de gestión del riesgo de la corrupción que define de la siguiente forma:

“La *metodología de gestión del riesgo* pretende identificar aquellas condiciones casuales vulnerables, que permitan calificar y medir los riesgos de corrupción, y fortalecer un mínimo de organización, con el uso de indicadores, para que la institución desarrolle capacidad para autoevaluarse y ejecutar su gestión de riesgo, así como para que se incremente la labor de las organizaciones interesadas, tanto del sector privado como de la sociedad civil en participar activamente en el control efectivo de la corrupción”. (p.132) (resaltado es del original)

Esta metodología tiene como objetivo “actuar anticipadamente para evitar que algo indeseable ocurra. Ello concuerda con la finalidad ideal de la prevención: evitar que se produzcan actos no deseados”. (Salazar, 2004, p.135)

Por su parte, el documento que propone una legislación modelo para prevenir la corrupción, contempla aspectos de rendición de cuentas; habla directamente de un derecho

que tiene el ciudadano de solicitar y recibir información<sup>31</sup> e incluye dentro de esto actas, expedientes, competencias, atribuciones, nombres de funcionarios, dependencias donde puede recibir orientación o presentar quejas, informes anuales escritos o digitalizados explicando el grado de cumplimiento de metas, dificultades, montos ejecutados, contratos, obras y servicios, plazos, valores, nombre de los contratistas, etc. (OEA, 2001, P.49-54)

Además, también plantea lo necesario que es en la rendición de cuentas la sistematización de la información para brindar acceso a la ciudadanía y publicarla en los medios que tenga la Administración Pública (como el Diario Oficial y otros de difusión nacional). Como parte de este esfuerzo por informar a la ciudadanía, las instituciones públicas deberían garantizar el acceso de los medios de comunicación y de los periodistas a los documentos, actos administrativos y demás elementos que sean solicitados.

Esto también lo reiteran Sen y Stiglitz al decir que mientras más libertad de prensa hay, mayor inversión hay en desarrollo, lo cual lo refuerza Salazar (2004) con lo siguiente:

“cuando la información sobre los programas sociales es liberada y está disponible al acceso público, así como también fluye de manera transparente y creíble para rendirle cuentas, la opinión pública en cuanto a las decisiones del gobierno y la participación ciudadana producen una mejora sustancial en la calidad y provisión de servicios sociales”.  
(p.60)

Y además, en Solís (2002) se puede encontrar que:

“...los medios de comunicación asumen la función de control de los gobernantes y los servidores públicos, ante la inercia del Parlamento y otros agentes de control como la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes de la República y hasta los mismos tribunales de justicia”. P.125

Es decir, no se puede menospreciar el papel de los medios de comunicación, y tal como se verá más adelante en el capítulo de análisis en esta investigación, han tenido un gran papel

---

<sup>31</sup> Exceptuando información clasificada como secreta, o por seguridad interna, defensa del país o de política exterior, que afecte al sistema bancario, secretos comerciales, industriales, científicos o técnicos propiedad del Estado; que afecte la propiedad intelectual, que lesione principio de igualdad entre oferentes o cuando sea parte de una deliberación o consulta previas a la decisión; que afecte el éxito de una medida, que comprometa un asunto judicial, etc. (OEA, 2001, p.51)

en poner en evidencia que no se tiene en Costa Rica una adecuada rendición de cuentas. Un ejemplo de todo esto se da en Estados Unidos pues existe la ley de Libertad de Información, la cual obliga a que cierto tipo de documentos, por ejemplo, regulaciones de los departamentos y agencias de gobierno y resoluciones de procedimientos administrativos, estén disponibles sin que haya que pedirlos; por eso se tiene salones de lectura públicos donde la ciudadanía puede consultar lo que le interese. (Obando, 2002, p.213)

Agregado a lo anterior y destacando que esto también se consideró en la construcción del índice de rendición de cuentas que se propone en la investigación, es deseable que se aproveche de mejor forma el correo electrónico, que se tenga kioscos de información en centros de población o en otras instituciones, también, una oficina o un responsable directo que atienda personal o telefónicamente, con central de llamadas exclusiva para explicar trámites, normas, responsabilidades, competencias, relaciones jerárquicas, sistemas de recursos contra sus decisiones, programas, proyectos, grados de ejecución del presupuesto, licitaciones, contrataciones, recibir sugerencias, o como ya se dijo, atender quejas y reclamos.

Continuando con la necesidad de informar a la ciudadanía, es relevante que adicionalmente se considere la forma de prestar servicios en zonas alejadas, mecanismos de demostración de entrega de información al ciudadano, tales como encriptación, firma digital, certificados, reportes, etc. (OEA, 2001, P.56-60)

Cuando las personas obtienen información pública, no sólo están dando seguimiento a las responsabilidades de una institución, sino que están generando participación ciudadana en la gestión pública del país. Por eso mismo, Villasuso (2005) plantea una serie de elementos necesarios para lograr este acceso a la información<sup>32</sup>:

- “a) acceso a los departamentos, dependencias, oficinas y edificios públicos;
- b) acceso a los archivos, registros, expedientes y documentos físicos o automatizados –bases de datos ficheros;
- c) facultad del administrado de conocer los datos personales o nominativos almacenados que le afecten de alguna forma;

---

<sup>32</sup> De manera documental, electrónica o informática, audiovisual, etc. (Villasuso, 2005, p.292)

d) facultad del administrado de rectificar o eliminar esos datos erróneos, incorrectos o falsos;

e) derecho de conocer el contenido de los documentos y expedientes físicos o virtuales y derecho de obtener, a su costo, certificaciones o copias de los mismos”. (p.291)

Con respecto a esto mismo, a lo que decía Klitgaard en las sugerencias dichas en páginas anteriores, y como aporte internacional, es necesario señalar el papel tan relevante que juegan las Veedurías Ciudadanas en Colombia, creadas según la Ley 563 del 2000. Esta figura democrática le permite a la ciudadanía organizarse para vigilar la gestión pública y además permite convocar a entidades públicas o privadas para que expliquen asuntos relacionados a sus programas, proyectos o servicios. Además, pueden estar de cerca en procesos de planificación, presupuestos, contrataciones, ejecuciones de obra, inversiones, etc., para brindar sus propios informes, recomendaciones, denuncias u observaciones. (Villasuso, 2005, p.307-309)

Volviendo un poco más cerca de Costa Rica, en Nicaragua hay un proyecto de ley de participación ciudadana en el cual se reconoce el derecho a participar de asuntos y gestión pública por medio de mecanismos debidamente institucionalizados, y al mismo tiempo en formulación de políticas públicas. También en otro país de Centroamérica, Guatemala, existe un observatorio ciudadano vigilando el derecho de acceder a la información pública y propiciando la rendición de cuentas. (Villasuso, 2005, p.310-311)

Siguiendo con otro ejemplo cercano a la realidad costarricense, es muy interesante el caso panameño que tiene una serie de normas para la transparencia en la gestión pública. En el articulado de esta normativa se puede encontrar el derecho de libertad de información es decir, que cualquier persona se puede informar gratuitamente (sin necesidad de justificar el por qué y sin formalismos), sobre trámites, archivos, expedientes, documentos, registros, decisiones administrativas, constancias y que estén en formato impreso, óptico, electrónico, químico, físico o biológico; es más, propone que cada institución debe tener una oficina de consulta con los medios electrónicos para ofrecer un servicio de calidad (Colegio Nacional de Abogados de Panamá, 2002, Artículo 1 y 4)

Además estas Normas para la Transparencia en la Gestión Pública de Panamá, establece 30 días como plazo máximo de respuesta y además obliga a la institución a publicar en

Internet y periódicamente sus reglamentos, políticas, plan estratégico, manuales de procedimientos, estructura, documentos, funcionarios responsables, etc. (Artículo 9)

Otro elemento esencial y que no deja de causar molestias dentro de las instituciones es que se considera de carácter público y por tanto, de libre acceso, la información sobre planillas, gastos de representación, costos de viajes, pagos de viáticos, etc. (Artículo 11). Únicamente se restringe la información que tiene que ver con seguridad nacional, secretos comerciales, procesos del Ministerio Público, investigaciones policiales, etc. (Artículo 14)

Quizá lo más novedoso es el establecimiento de la acción de Hábeas Data que garantiza el acceso a la información, consolidándolo como un derecho. Dicha acción se establece, sin formalidades ni abogados, cuando la información no se le brindó en el plazo ni con el contenido solicitado o bien, de manera inexacta. (Artículo 17 y 19)

También, se promueve la participación por varios mecanismos, por ejemplo, la consulta pública, la audiencia pública, foros o talleres, participación directa en instancias institucionales (Artículo 25).

Otro artículo de esta norma obliga a las instituciones a presentar sus memorias al órgano legislativo (mecanismo de *accountability* horizontal) con al menos el número de solicitudes de información presentadas a la institución, número de solicitudes resueltas y negadas, lista de todos los actos administrativos sometidos a participación ciudadana con un informe de las observaciones y decisiones adoptadas. (Artículo 26).

Finalmente, el Artículo 27 ordena a cada institución que publique su código de ética, y además que se depositen en la Defensoría de los Habitantes. Sobre este mismo punto, otro de los autores consultados indica algunos elementos indispensables que deben conformar un código de ética<sup>33</sup> o de probidad pública, estos son: revalorización del mérito funcionario, encontrar la raíz de las funciones de control y prevención de corrupción, perfeccionamiento de las prohibiciones para los agentes públicos y finalmente, acompañar en todo el proceso de su elaboración con la participación protagónica de la sociedad civil. (Comisión Nacional de Ética Pública, 1994, p.8)

---

<sup>33</sup> “En todo empleado público, como ser humano, existe una conciencia, una justificación de sus decisiones, una identidad y una responsabilidad y para conseguir que esas decisiones tengan la máxima integridad moral surgen los Códigos de Ética.

Los Códigos de Ética, se establecen como los valores referenciales convenidos para el funcionamiento dentro de las instituciones públicas, de esa forma se regula el actuar del servidor”. (Obando, 2002, p.50)



No obstante lo anterior, el hecho de que exista un código de ética no significa que la organización o que los funcionarios de la Administración Pública harán una rendición de cuentas impecable. Sin embargo, esta medida, complementada con otras de las que se ha hablado aquí, sí puede significar una mejora sustancial en el desempeño y transparencia de la gestión pública.

Por otro lado, en la línea de reducir poderes discrecionales, se recomienda disminuir al máximo la posibilidad de decisión que tienen ciertos funcionarios públicos para hacer nombramientos de empleados o servidores de confianza (Solís, 2002, p.121), así como de las compras que hace la Administración Pública, que es como dice Serrano<sup>34</sup> (2005):

“una de las actividades más expuesta a la actuación irregular de los funcionarios y particulares, a la presencia de conductas inconvenientes al interés común y a la corrupción”. (p.110)

Para reforzar esta afirmación, Meoño (2001) indica que:

“la directora de la Autoridad Presupuestaria, en marzo del 2000, calificó el sistema de contratación administrativa de tener una fuerte propensión a la corrupción, de ser rígido y normativo en exceso, y lento”. (p.285)

Volviendo a Serrano, él caracteriza las compras del Estado como un ambiente de conductas inconvenientes que terminan convirtiéndose en prácticas corruptas. Es decir, cosas que no se dicen, procedimientos que se ocultan o se hacen clandestinamente porque denunciarlos es muy complicado y las mismas leyes abren las ventanas para salir libre de pecado, lo que hace que estas prácticas no dejen huella. (Serrano, 2005, p.110)

En concreto, este autor señala varios hechos dentro de la falta de RC en las compras de la Administración Pública (Serrano, 2005, p.115, 129):

1. Compra de bienes y servicios orientados a ciertos vendedores o proveedores por razones políticas, comerciales, etc.
2. Carteles con especificaciones hechas a la medida de proveedores.

---

<sup>34</sup> Es quizá la persona con más amplia experiencia en este tema pues no sólo lo ha investigado sino que ocupó el puesto de Proveedor Nacional de la República.

3. Presión<sup>35</sup> de proveedores externos con la ayuda de políticos.
4. Promoción de concursos públicos específicos y ventajosos para un proveedor.
5. Comisiones para suministrar información o favorecer adjudicaciones.
6. Invitaciones a funcionarios para almuerzos, paseos, viajes al exterior, fiestas.
7. Ayudas que dan proveedores para remodelar oficinas o comprar equipos a instituciones y funcionarios.
8. Donaciones de repostería o café de manera repetida y sistemática.
9. Acuerdos entre empresas constructoras para participar en las contrataciones de obra pública<sup>36</sup> y dividirse las adjudicaciones.
10. Uso de catálogos de materiales y equipos de fabricantes para definir especificaciones técnicas.
11. Apelaciones sin fundamento a actos de adjudicación, para atrasar procesos y buscar uno nuevo que brinde la oportunidad de resultar adjudicado.
12. Declaratoria de desierto los concursos (si no resulta adjudicado el deseado, se anula, dejando al descubierto precios y condiciones del ganador, afectándole en un nuevo proceso).
13. Poder de la burocracia responsable de los procesos de contratación, la cual vende información.
14. Adjudicaciones por el precio más bajo, sin considerar otras condiciones (se puede ofrecer un precio bajo y luego lograr variaciones justificadas por variaciones de precios o materiales, contempladas en la normativa).
15. Atraso en la ejecución de obras y la realización parcial de las mismas (no se resuelve la necesidad y se desperdicia recursos).
16. Mal uso de compra directa para evadir licitaciones y plazos.
17. Nombramiento de personas incapaces o incompetentes.
18. Compras innecesarias, por ejemplo equipos y sistemas de cómputo sin ningún control, remodelaciones de oficinas innecesariamente.

Complementando lo anterior, Serrano (2005) también enfatiza lo que él llama el mecanismo de “puerta giratoria” que:

---

<sup>35</sup> Esta presión se ejerce por medio de llamadas, recados con amigos o funcionarios, visitas, recomendaciones por escrito, lobby –visitas personales, reuniones sociales o de acercamiento. (Serrano, 2005, p.115)

<sup>36</sup> “se han dado acuerdos entre las empresas para dividirse la participación en los concursos de obra pública, y luego asignarse partes en las mismas por medio de subcontratación”. (Serrano, 2005, p.113)

“se presenta cuando funcionarios públicos pasan, con demasiada rapidez a ocupar puestos en el sector privado que tienen que ver con sus funciones públicas, y aplican mecanismos tales como: los permisos sin goce de sueldo, disminución de jornadas para trabajar en lo privado, y retiros temporales; y particulares del sector privado que pasan a ser jefes de instituciones que tienen que ver con sus negocios, y utilizan sus cargos para establecer políticas públicas y tomar decisiones que favorecen intereses privados y no de bien común”. (p.127)

Por otro lado, no se puede dejar de lado que todo esto tiene relación con el control, el cual “se presenta como uno de los instrumentos o medios más efectivos para pedir cuentas y evaluar los resultados de las gestiones del Presidente de la República y, en general, de todos los servidores públicos” (Solís, 2002, p.151), de ahí la importancia de recalcar que la existencia de un índice de rendición de cuentas para el caso costarricense, basado en la propuesta de controles de Ramió, es un gran aporte que permitirá avanzar en la línea de mayor transparencia en la gestión pública.

Además, tal como se vio en los antecedentes, en Costa Rica se aprobó en el 2002 la Ley de Control Interno, la cual tiene como objetivos (Artículo 8) los siguientes:

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.
- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.
- d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

Estos objetivos van de la mano con los principales propósitos de control, a saber: garantizar la congruencia de actividades, dar seguimiento al cumplimiento de las leyes y sentencias, vigilar la coherencia entre las políticas públicas y el programa de gobierno, cumplir el plan nacional de desarrollo, supervisar contratos del Estado, actuar según el interés general y la legalidad, evaluar mecanismos de rendición de cuentas, supervisar calidad de los servicios, etc. (Solís, 2002, p.149)

Ahora bien, la Administración Pública está sujeta a varios controles que permiten una mejor rendición de cuentas, que Ramió (1999) resume muy claramente en control interno y externo:

**Tabla 9. El árbol del control en la Administración Pública**

<b>Control interno</b>	<i>Clásico</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legalidad</li> <li>• Económico – formal</li> </ul>
	<i>De Gestión</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economía</li> <li>• Eficacia</li> <li>• Eficiencia</li> </ul>
	<i>Organizativo</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructuras</li> <li>• Procesos</li> <li>• Personal</li> </ul>
	<i>Judicial</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tribunales de lo contencioso administrativo</li> <li>• Tribunal Constitucional</li> </ul>
<b>Control externo</b>	<i>Parlamentario</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Político</li> <li>• Económico (CGR)</li> <li>• Atención ciudadanos (DHR)</li> </ul>
	<i>Auditorías externas</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instancias administrativas</li> <li>• Consultoras</li> </ul>

Fuente: elaboración con base en Ramió, 1999, p.226.

Tal como se puede ver en la tabla anterior, lo que Ramió habla de control externo es lo que al inicio de este capítulo se definió como *accountability* o rendición de cuentas horizontal pues ahí también se encontraban las instancias de control parlamentario a través de lo económico por medio de la CGR y de la atención de ciudadanos con la DHR.

Dicha propuesta es congruente con lo que teóricamente se ha establecido anteriormente en esta investigación y concuerda con la propuesta de gobierno abierto que rinde cuentas, señalado por Villoria (2004):

En esta dimensión se habrá de comprobar el nivel real de rendición política de cuentas frente al Parlamento, la rendición de cuentas legal frente al poder judicial, la rendición de cuentas financiera y presupuestaria, el nivel de evaluación de políticas existente, el grado de descentralización, la imparcialidad de las Administraciones, la capacidad real y legal de los ciudadanos de defender sus derechos frente al gobierno, la calidad y rigor de las estadísticas gubernamentales, etc. (p.13)

Lo anterior confirma que los controles indicados buscan a final de cuentas garantizar la coherencia, el interés general y la calidad de los servicios, y por eso mismo se debe evitar el continuo cambio de funcionarios y procedimientos, lo cual no sólo produce discontinuidad en los servicios, sino que se desaprovecha la experiencia, la capacidad de los funcionarios y el aprendizaje que han tenido los usuarios sobre cómo efectuar los procedimientos (Herrero, 2000, p80). Causa de esto también es el clientelismo político, fenómeno que viene aparejado a la llegada de nuevos jerarcas que deben colocar a sus “colaboradores políticos”.

Esto lo refleja muy claramente Herrero (2000) al decir lo siguiente:

“Como resultado inmediato de esta falta de capacidad general y la intromisión de la politiquería en la dirección de las instituciones públicas, se produce la inestabilidad o discontinuidad de tales cuadros de dirección, la pérdida de la memoria histórica institucional, el proselitismo, las disputas, los celos y las desconfianzas partidistas. Al final, muchas veces, los criterios técnicos y éticos, que deben animar las políticas públicas, son sustituidos por el oportunismo político y la lealtad y la subordinación partidista. Así, no puede haber transparencia, eficiencia y menos rendición de cuentas y evaluación de resultados”. (p.84)

Todo esto produce no sólo falta de controles sino también la inestabilidad laboral, y además, causa una involución en el desarrollo de sistemas confiables de archivo, afectando

así el cumplimiento de importantes leyes como la de Control Interno, la del Sistema Nacional de Archivos y la de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos.

Pero no solo se incumple con las citadas leyes, sino que se dificulta el desarrollo de una planificación estratégica en la gestión pública, además, afecta negativamente los procesos de evaluación, por ende, cierra las puertas a posibilidades de mejoras en eficiencia, calidad, controles, desempeño, rendición de cuentas, etc.

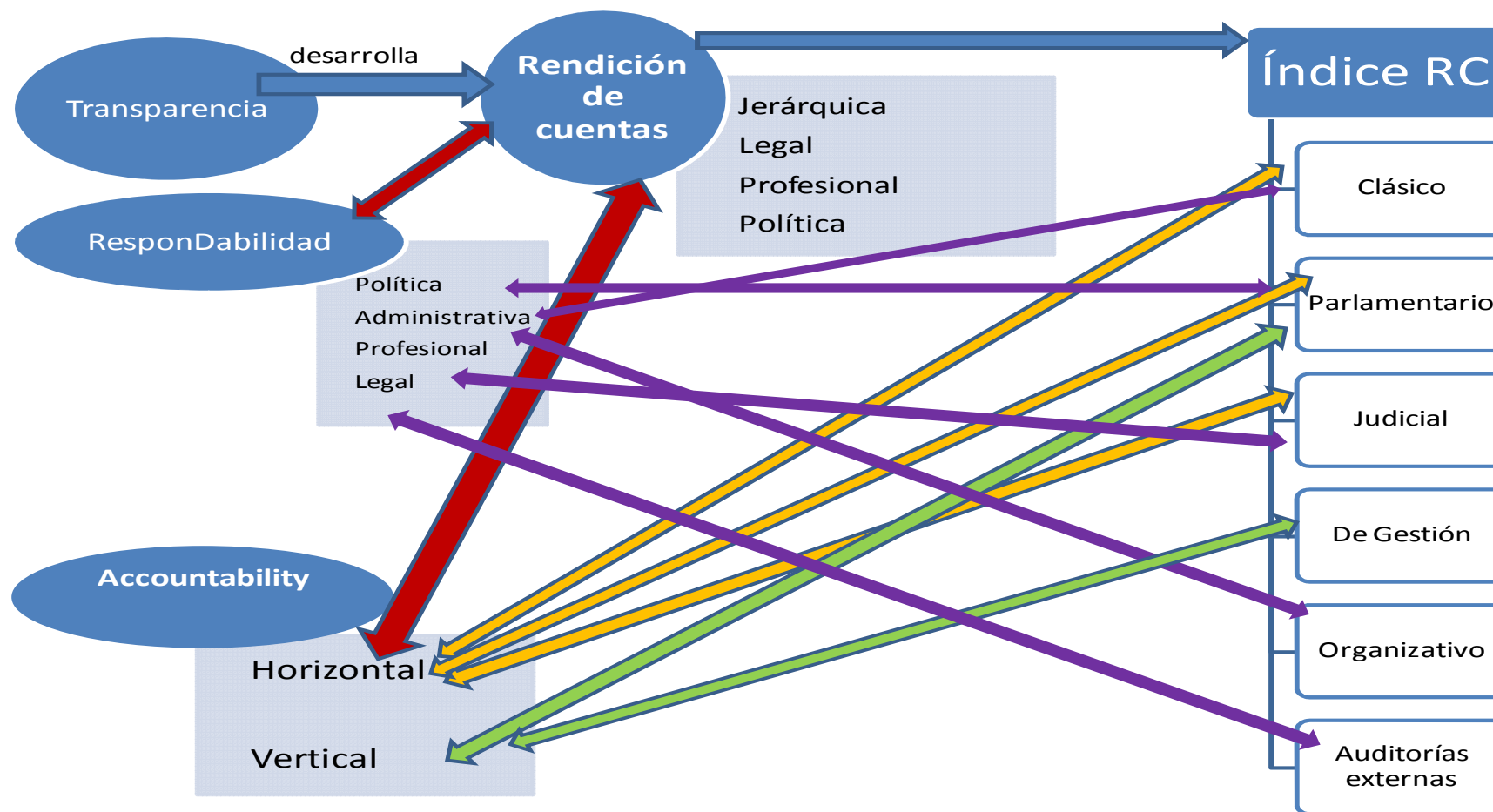
Esto se confirma por un artículo publicado en el periódico La Nación de Costa Rica, donde la Directora del Sistema Nacional de Archivos indica, en referencia directa a Ley 7202, Ley del Sistema Nacional de Archivos; la Ley 8292, Ley General de Control Interno; la Ley 8454, Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos, las nefastas consecuencias que tiene el incorrecto manejo de los documentos públicos:

“la desorganización de los documentos públicos y de los archivos de las instituciones estatales tiene aún peores consecuencias. Estos documentos, repito en cualquier soporte, son pruebas de la gestión pública y son indispensables para la rendición de cuentas de los gobernantes, y por ende, son imprescindibles para probar delitos de corrupción que cometan los malos funcionarios públicos y erradicar la impunidad, para que se pueda castigar a los responsables de los delitos cometidos contra el Estado”.  
(Chacón, 2010)

De forma adicional se debe indicar que uno de los elementos que fortalece la necesidad de contar con el índice que propone esta investigación, basado principalmente en la propuesta de controles hecha por Ramió, complementada con elementos extraídos de todos los autores señalados anteriormente, ha permitido elaborar con un índice robusto para aplicar de manera exigente a la función pública costarricense en el sector público centralizado, aunque como ya se ha explicado, podría adaptarse a otros sectores también.

Como una forma de resumir la teoría indicada anteriormente y que fue base para construir el índice propuesto, se muestra ahora una figura que sintetiza los enfoques y tipos de control elaborados.

Gráfico 3 Relaciones teóricas que permiten elaborar el índice de RC propuesto



Fuente: elaboración propia con base en teoría señalada en este capítulo

De la figura anterior se puede deducir que el índice tiene un fuerte respaldo teórico que sustenta su construcción. Cada dimensión de Ramió fue analizada y complementada con aportes teóricos de otros autores reconocidos en el ámbito de la rendición de cuentas, la transparencia y la corrupción.

Estas dimensiones se desagregaron en indicadores como ya se expuso y fue así que se relacionaron con transparencia, *accountability*, responsabilidad y rendición de cuentas.

Dicho de otro modo, como representantes de esos temas se mostró la teoría de las dimensiones jerárquica, legal, profesional y política de Villoria, la *Accountability* (horizontal y vertical) de O'Donnell, el tema de transparencia de Klitgaard y la responsabilidad de Serrano.

En el siguiente capítulo se muestra el análisis de la aplicación de los indicadores de rendición de cuentas en la gestión pública y su explicación.



#### **CAPÍTULO IV: ÍNDICE DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN COSTA RICA, APLICADO AL SECTOR PÚBLICO CENTRALIZADO: CASOS DEL MINAE Y EL MAG**

Tomando en cuenta las dimensiones y mecanismos de los cuales se comentó anteriormente, basados en la propuesta de Ramió, este capítulo presenta los resultados de las observaciones, y la aplicación del cuestionario a los Directores Administrativos-Financieros de los ministerios seleccionados, complementado con las revisiones realizadas en esas mismas instituciones, es decir, el MINAE y MAG y con la revisión de información correspondiente a la Defensoría de los Habitantes (DH), Programa Estado de la Nación (PEN), Contraloría General de la República (CGR), entre otras.

La primera parte de este análisis se centrará en un gráfico consolidado para cada uno de los ministerios, de modo que se tenga un panorama general respecto de la rendición de cuentas de manera cuantificada. Se le llama consolidado pues reúne todas las dimensiones estudiadas, a saber, la clásica, de gestión, organizativa, judicial, parlamentaria y de auditorías externas.

Conforme se vaya mencionando cada dimensión, a saber Clásica, De Gestión, Organizativa, Judicial Parlamentaria y Auditorías Externas explicadas en el apartado metodológico de esta investigación, se verá el puntaje que obtuvo cada indicador que la conforma.

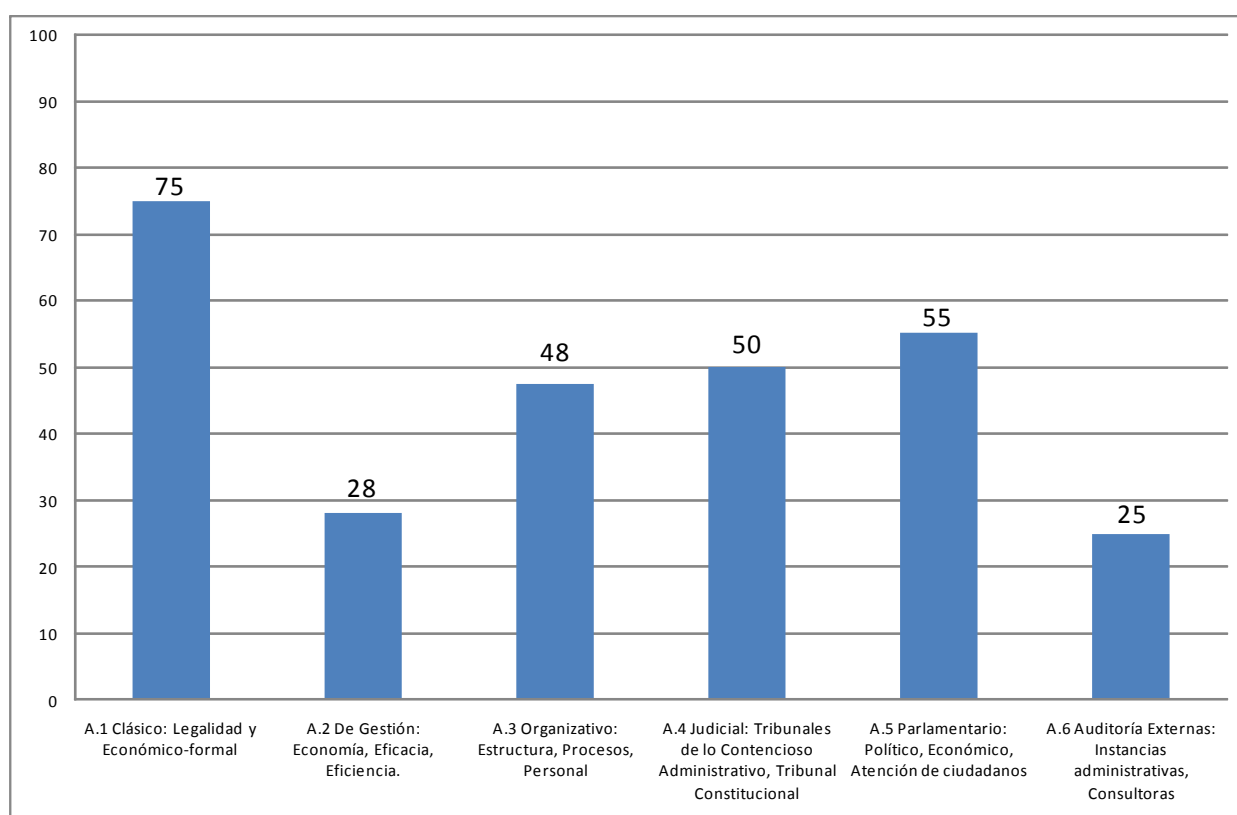
Precisamente por lo anterior, se pasa ahora al resultado de cada una de las 6 dimensiones que conforman el control, interno y externo de cada ministerio, empezando por el de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAE) y siguiendo con el de Agricultura y Ganadería (MAG).

Valga aclarar que el orden en el que se presenta los ministerios responde a la misma secuencia en la que se brindó la información por parte de ellos. Aunque las citas para obtener la información se pidieron al mismo tiempo, fue el MINAE el que respondió primero y semanas después el MAG.

## 1. MINISTERIO DE AMBIENTE, ENERGÍA Y TELECOMUNICACIONES

Tal como se dijo anteriormente, se inicia con el gráfico 4 que muestra el índice consolidado de rendición de cuentas para el MINAE, es decir, la suma de la totalidad de puntos por cada dimensión sin hacer referencia específica al detalle de ellas pues eso se verá más adelante.

**Gráfico 4 Índice rendición de cuentas, MINAE, 2012**



Fuente: elaboración propia. Junio 2012.

Como se ve en el gráfico anterior, de parte del MINAE hay un cumplimiento que se puede calificar como aceptable en la dimensión clásica, obteniendo, según el índice, 75 puntos. Esto se puede justificar por la existencia de normativa, controles y una tradición consolidada en ese tipo de aspectos, producto de un camino recorrido en este sentido,

propiciado por algunas leyes y el adecuado funcionamiento de instituciones y entidades de control horizontal.

Sin embargo, el dato anterior no es para que las instituciones públicas y en este caso el MINAE pueda darse por satisfecho; la dimensión indicada no es la única en rendición de cuentas, más bien es la básica que debiera tener todo país. Por lo anterior, se puede decir que en los controles mínimos hay una línea base de cumplimiento por parte de este ministerio.

De manera contraria, las restantes dimensiones obtienen una calificación poco satisfactoria; la “mejor” es la Parlamentaria con 55 puntos, mientras que la peor de todas es la de Gestión y Auditoría externa, que ni siquiera llegan a una tercera parte del puntaje total.

Es muy cuestionable que en la gestión, lo organizativo, lo judicial y las auditorías externas, haya un rendimiento tan bajo en este índice para el MINAE (en ninguna de ellas se supera los 50 puntos). Sin duda son elementos a los cuales de manera urgente debe dárseles prioridad en su reforzamiento.

Como preocupación particular de este investigador, la gestión debe ser reforzada de manera urgente, aspecto que ya ha sido detectado, desde otros análisis, por la Contraloría General de la República. Esta baja calificación en los controles de gestión, refleja una necesidad imperiosa en establecer y reforzar los controles e indicadores de economía, eficacia y eficiencia.

Tampoco se puede dejar de lado la escasa participación de auditorías externas a los datos que brinda el MINAE. Ciertamente puede haber escasez de recursos que permitan contratar empresas que auditen los datos, sin embargo, como ya ha quedado señalado en la teoría señalada anteriormente, la rendición de cuentas no es un lujo, es una obligación de la Administración Pública por respeto al derecho que tiene la ciudadanía de conocer en qué se invierten y gastan sus recursos y además porque así se consolida un mejor sistema democrático.

En cuanto a lo parlamentario y organizativo, aunque no es tan crítico como lo anterior, sí requiere medidas que propicien un mejor rendimiento en el futuro para estos indicadores. Tal como se indica en otras partes de la investigación, estos indicadores presentan resultados aceptables debido a que cumplen con lo mínimo que debe tener toda democracia

representativa que exige resultados a sus autoridades escogidas, sin embargo, por la teoría analizada y el criterio aportado por el autor de este documento, eso es insuficiente si se quiere contar con una democracia evolucionada que tenga una verdadera rendición de cuentas.

La dimensión parlamentaria es un claro ejemplo donde el MINAE hace “lo mínimo necesario”, es decir, apenas lo indispensable. Los otros esfuerzos son aislados, sin articulación lógica y planificada con una política de rendición de cuentas, por tanto, no responden a un enfoque general definido intencionalmente en este sentido.

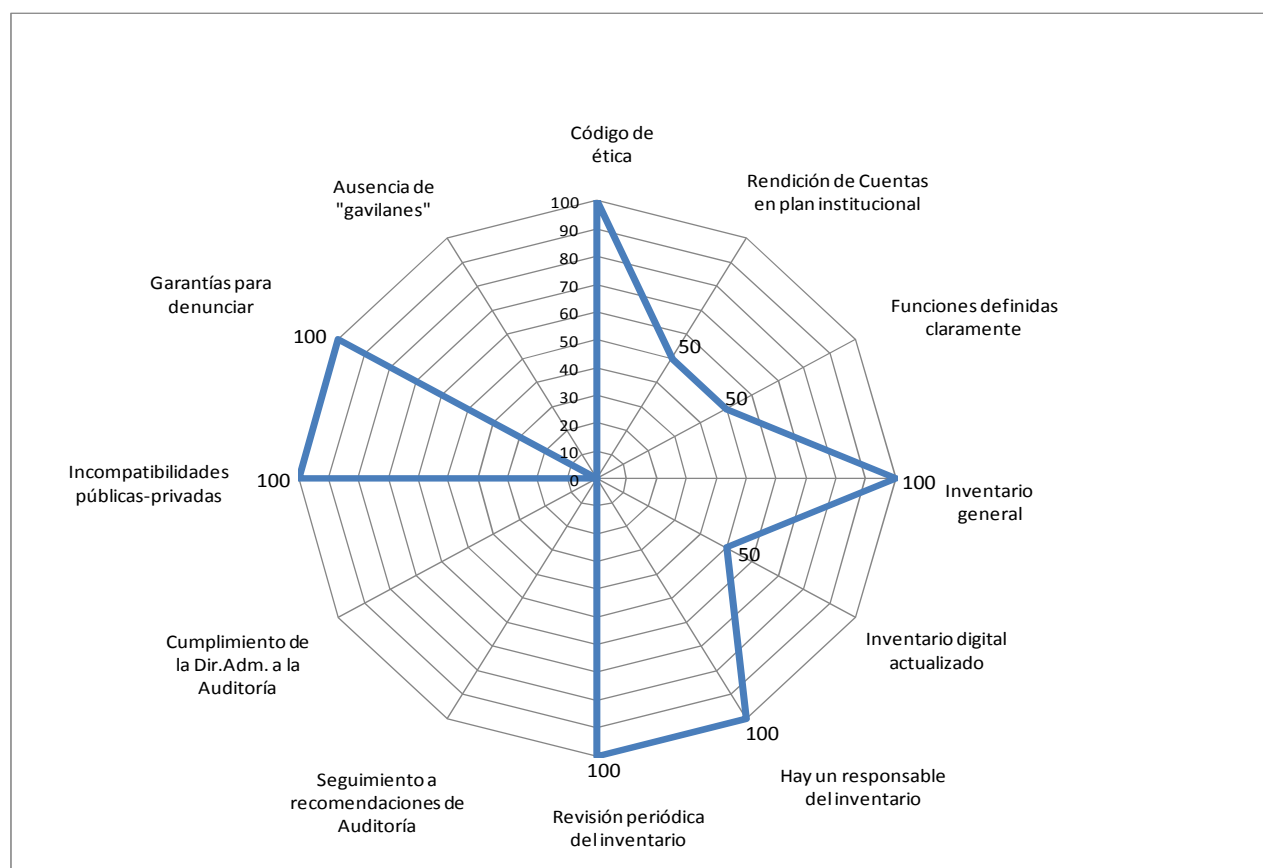
En cuanto a la dimensión organizativa, que ve la estructura, los procesos y el personal, falla en lo que es un mal generalizado en la Administración Pública costarricense, es decir, la selección del personal adecuado y su correspondiente evaluación al ingreso en la función pública.

Antes de dar mayor detalle para cada dimensión, valga la pena agregar que si se promediara los puntajes anteriores, el MINAE tendría 46,83 puntos de un total de 100, es decir, ni siquiera obteniendo la mitad del puntaje total, confirmando así las fallas que sobre rendición de cuentas se tiene casi de manera generalizada en las dimensiones analizadas para este ministerio.

## **2. DETALLE DE LAS DIMENSIONES DE RENDICIÓN DE CUENTAS PARA EL CASO DEL MINAE**

Tal como se explicó en la parte metodológica, se diseñaron 6 dimensiones dentro de dos grandes categorías de control interno y externo. La primera de estas dimensiones es la clásica. El MINAE obtuvo los siguientes resultados:

**Gráfico 5. Indicadores de la dimensión clásica, MINAE, 2012**



Fuente: elaboración propia. Junio 2012.

En esta dimensión destacan con nota 100 la existencia de un código de ética, un inventario de todos los activos de la organización con su respectivo responsable y que se revisa periódicamente. También están señaladas por ley las incompatibilidades entre lo público y lo privado y se dan garantías para denunciar actos de corrupción.

Los indicadores que obtuvieron una nota parcial de 50 puntos se relacionan con la rendición de cuentas considerada en el plan institucional pero de manera tangencial, según lo calificó la fuente consultada en el MINAE. También con 50 puntos está la definición de funciones de cada proceso (con sus responsables, montos, beneficiarios, perjudicados, indicadores de eficiencia, causas y soluciones).

A pesar de lo dicho en el párrafo anterior sobre el inventario, éste no se hace de manera totalmente digitalizada, lo cual conlleva que los registros no se obtengan de manera rápida y oportuna, por eso también se le dio 50 puntos a este indicador.

No obstante, los registros más preocupantes para el MINAE, con puntaje cero, son los siguientes: inexistencia de una base de datos que permita dar un seguimiento a las recomendaciones que ha brindado la Auditoría Interna en el último año, ausencia de un registro con el promedio de cumplimiento que tiene la Dirección Administrativa de esas recomendaciones, y sigue habiendo “gavilanes” o intermediarios ajenos a la organización en los procesos que lleva a cabo este ministerio facilitando así que algunos se aprovechen para cobrar por servicios básicos que se brinda a la población como permisos, trámites, agilización de tiempos de espera, etc.

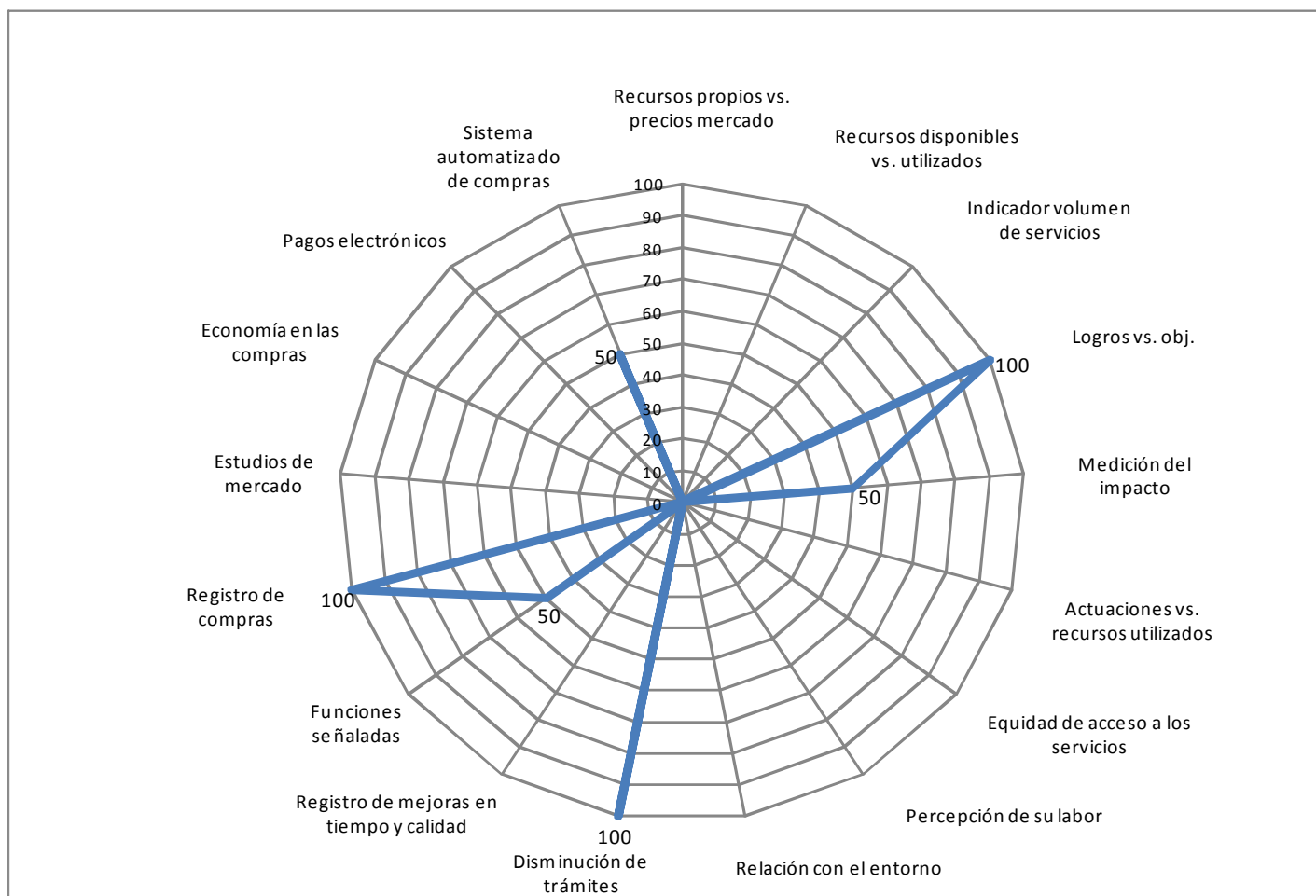
En relación con lo anterior, es importante resaltar que aunque puede haber un cierto seguimiento de las recomendaciones de la Auditoría Interna por parte de la Dirección Administrativa, no es algo que sea conocido por la comisión responsable del control interno de la institución, tal como quedó señalado en la entrevista al encargado de dicha comisión, con la cual se puede decir que tampoco hay un esfuerzo decidido, planeado y pensado para ser así.

Con respecto a lo ya dicho sobre los “gavilanes”, aunque no es una institución con problemática comparable a otra como el MOPT (por el trámite de licencias de conducir) o a la de la Dirección

General de Migración (con los permisos de residencia, pasaportes, etc.), sí se pudo observar que no hay elementos preventivos de control, por eso se consideró que el puntaje es cero pues la vulnerabilidad es alta y pueden darse portillos para la corrupción, precisamente por la falta de información clara que permita hacer una adecuada rendición de cuentas en esos asuntos.

Si bien es cierto los indicadores de esta dimensión no son muy positivos, los de la siguientes son peores. A continuación el detalle en el gráfico 6.

**Gráfico 6. Indicadores de la dimensión de gestión, MINAE, 2012**



Fuente: elaboración propia. Junio 2012.



Tal como se puede apreciar en el gráfico anterior, solamente dos indicadores de todos los que contiene esta dimensión (de economía, eficacia y eficiencia) obtienen puntaje 100, tres obtienen 50 puntos y todos los demás 0 puntos.

En los que el MINAE obtuvo 100 son en los que tratan de comparar logros con los objetivos previstos, como forma de medir el grado de cumplimiento por el Ministerio y en un registro histórico de compras que permita comparar empresas, costos y variaciones de otro tipo en sus procesos de contratación. Esto se explica por los avances que en materia de contratación administrativa se ha hecho en el país con la legislación aprobada para tales efectos.

Los controles que obtuvieron la mitad de los puntos son los que se refieren a indicadores de efectividad para medir el impacto de la actuación del Ministerio en la población, la clara señalización de las funciones de cada proceso con sus responsables, montos, beneficiarios y un sistema de compras que lleve a cabo todo el proceso de manera automatizada, aunque este sigue requiriendo mejoras pero los esfuerzos hechos coadyuvan para ponerlo en práctica de manera completa.

En cuanto a los que obtuvieron cero en su calificación están: indicadores de economía que permita comparar los costes de los recursos propios invertidos en el Ministerio y los costes de los mismos a precios de mercado y comparación de los recursos disponibles-presupuestados versus los utilizados.

Sin duda, estos indicadores tan mal calificados resultan de una despreocupación total por parte de las autoridades políticas y administrativas, sea por desinterés o desconocimiento, de contar con datos más especializados que permitan cuantificar de manera inmediata los impactos de las decisiones de inversiones o gastos.

Tampoco recibieron puntos los indicadores de eficiencia que comparan las actuaciones realizadas por el Ministerio y el volumen o el coste de los recursos utilizados para llevarlos a cabo. Está ausente también en el MINAE algún tipo de medición que le permita saber cómo se

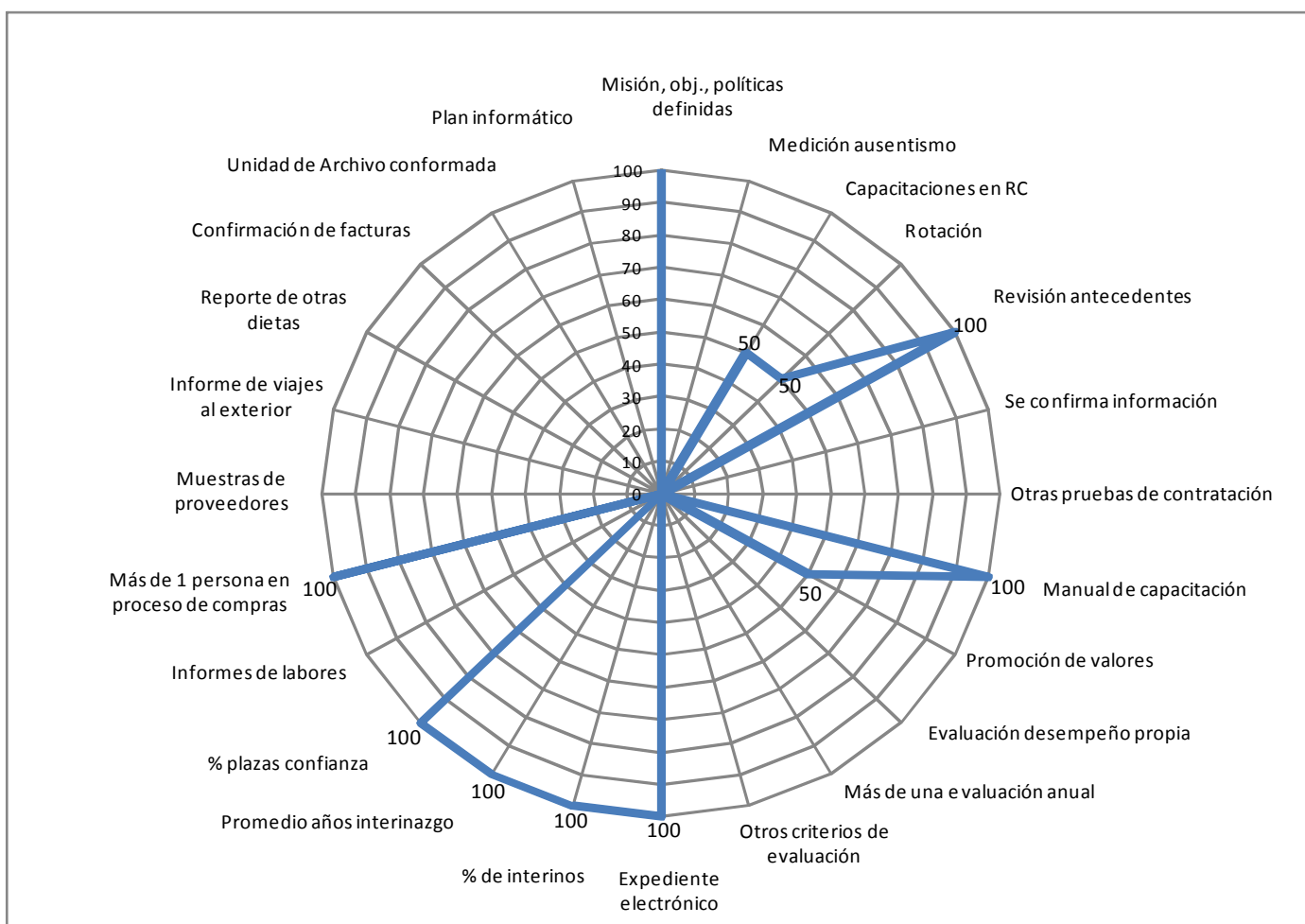
perciben sus actuaciones, impactos y servicios, además otro indicador que permita visualizar la equidad de acceso a los servicios que ofrece el MINAE a la ciudadanía.

De igual forma, en el último año no se ha tenido una clara disminución en la cantidad de trámites en los servicios del Ministerio, lo cual incumple lo estipulado en la Ley de Simplificación de Trámites. Esta ley, es otro claro ejemplo de buenos esfuerzos que no pasan de ser buenas intenciones plasmadas en una ley inoperante, que carece de “músculo” para operacionalizarse en los procesos y servicios visibles y palpables para los usuarios y la ciudadanía en general, aspecto que se pudo desprender de la información obtenida en la entrevista realizada y por el instrumento de indicadores aplicado.

De igual manera no se cuenta con un registro o base de datos de las mejoras en tiempo y calidad de los servicios ni se dan estudios de mercado a nivel de costos, oferentes, productos, servicios que se utilicen con regularidad. Tampoco se tiene un sistema de pago electrónico para todas sus compras, aunque esto es algo en lo que la Administración Pública de Costa Rica ha estado preparándose y ya se han iniciados esfuerzos importantes para aplicar estas iniciativas.

Por otro lado, se muestra a continuación el gráfico de lo Organizativo, es decir de la tercera dimensión.

**Gráfico 7. Indicadores de la dimensión de organización, MINAE, 2012**



Fuente: elaboración propia. Junio 2012.

En el gráfico 7 se puede observar que en la dimensión de lo organizativo el MINAE presenta alto puntaje en ocho de los veinticuatro ítems evaluados en esta categoría. El primero de ellos, la definición de misión, visión y objetivos en la institución, es indispensable para la ejecución de labores y además es uno de los elementos mínimos solicitados por la Contraloría General de la República.

El segundo es la revisión de antecedentes de la honorabilidad de la persona, adicionales a la hoja de delincuencia, que es un documento que emite el Poder Judicial certificando que la persona no tiene causas pendientes con la justicia. Este punto es fundamental pues permite corroborar información de la idoneidad moral del funcionario que trabaja para el ministerio.

El otro ítem evaluado positivamente es algo básico en toda oficina de Recursos Humanos o de Talento Humano y es la existencia de un manual de capacitación, herramienta indispensable no solo para brindar capacitaciones atinentes a la institución y al potencial de los funcionarios sino también para desarrollar competencias acordes con el buen servicio que debe brindar el ministerio.

Resulta muy positivo también que el MINAE cuente con expedientes electrónicos de sus funcionarios pues así mantiene resguardada la información que, además, es de consulta inmediata. Otro aspecto que se aprovecha de este tipo de expedientes es que puede ser actualizado de manera más ágil, facilitándole a la institución, al funcionario y a la ciudadanía el acceso a esa información.

El conocimiento del número exacto de interinos, del porcentaje de plazas que el MINAE tiene en esa condición y de las que son de confianza, es decir, las que son de nombramiento discrecional del jerarca, son otros elementos bien calificados. Una institución que no sepa la cantidad de personas con nombramiento temporal puede estar facilitando una cantidad inapropiada de empleados cuya permanencia en la institución se deba a consideraciones ajenas al mérito, al rendimiento laboral y a las reales necesidades de funcionamiento que tenga la organización.

En relación con este último aspecto, debe recordarse lo dicho anteriormente en el capítulo de Marco Teórico, que según algunos autores, el interinazgo excesivo mal manejado puede generar un problema en la RC, sobre todo considerando que el sector público centralizado de Costa Rica permite que una plaza vacante puede ser llenada a discreción del jerarca respectivo, con personal

interino si la “terna” enviada por la Dirección General del Servicio Civil (DGSC) es rechazada por la institución que contrata, o bien, porque los nombres propuestos desestiman la oferta laboral.

Mención aparte merece lo dicho sobre las plazas de confianza, que son aquellas que el jerarca tiene a su disposición para nombrar personas cercanas a él. Aunque estas plazas son para que las autoridades tengan a su alrededor personas de absoluta confianza, también se pueden convertir en una forma de pagar favores políticos o sencillamente asignarles funciones de otros puestos ocupados por personas que no estarían dispuestas a hacer una u otra actividad necesaria para los políticos de turno.

La participación de más de una persona en el proceso de compras es otro elemento a destacar como positivo en el MINAE. Cuando sucede lo contrario, como también se vio en el apartado teórico de esta investigación, hay más posibilidades de ocultamiento de información y de una actuación opuesta a la ética pública.

Por tanto, cuando todos los pasos de un proceso están en manos de una sola persona, principalmente lo que tiene que ver con las compras de una institución, donde se tiene relación con los proveedores, contrataciones, manejo de presupuesto, asignación de recursos, etc., se abren “ventanas” por donde puede ensombrecerse la rendición de cuentas.

Por otro lado, resulta el MINAE con puntaje medios en materia de capacitación a todo su personal en rendición de cuentas, rotación de funcionarios en actividades que pudieran ser más vulnerables a la corrupción y campañas de promoción de valores, integridad y probidad a todo su personal. Sin duda estos son aspectos que no son tan complicados de mejorar pues no requieren un esfuerzo tan grande para ponerlos en práctica, motivo por el cual debieran ser pequeños grandes pasos que pueda hacer este ministerio, sin embargo, por los procedimientos tan enquistados en el manejo del talento humano, obstruidos por el poder de mandos medios, amparado en fuerzas gremiales de trabajadores que no permiten cambios de ningún tipo, esto debiera ser abordado de manera directa y con una clara convicción de vencer esta serie de barreras sin sentido.

Retomando lo dicho sobre la rotación, es importante indicar que todos los puestos en la función pública tienen el deber de rendir cuentas a la ciudadanía, aunque, claro está, hay puestos donde

se tiene acceso a información, recursos y decisiones que pudieran ser más vulnerables a la corrupción. Esto lo resalta Solís (2002):

“En todos los sectores la obligación de rendir cuentas es la misma, sin embargo consideramos que en algunos casos la incidencia de actos de corrupción merece una especial atención, como cuando se trata de las funciones que se realizan con relación a la recaudación y administración de los impuestos; las aduanas; la policía; las compras o adquisiciones de bienes y servicios gubernamentales; las contrataciones; la tributación; la fiscalización, etc.” (p.74)

Volviendo a los resultados de esta dimensión, el MINAE también obtiene puntajes negativos en varios indicadores. Uno de ellos es el relacionado con la medición del ausentismo injustificado, que se puede traducir en días perdidos por empleado al año.

Otro aspecto preocupante es que no hay certeza sobre si se confirma o no las referencias laborales, públicas o privadas, que tiene el personal que pretende trabajar en el ministerio, ni tampoco se hacen otras pruebas de contratación, adicionales al proceso que realiza la DGSC, que permitan comprobar la capacidad e integridad de la persona.

Las evaluaciones del desempeño son otro aspecto débil. Solamente se hace una evaluación al año siguiendo el esquema que da la DGSC pero no se tiene ningún instrumento propio de valoración adecuado a las funciones propias del ministerio, lo que hace a esta evaluación insuficiente pues el formato que proporciona la DGSC es muy general y no considera las particularidades de cada institución.

Tampoco obtuvo puntaje el indicador relacionado con el informe que debiera rendir toda persona cuando deja de trabajar en el ministerio, sean personas en puestos de confianza, consultores, interinos o en propiedad. Por esto mismo, debe ser parte de la cultura de una organización pública que toda persona que cumpla una función pública sepa que debería rendir cuentas y elaborar un informe al finalizar su relación laboral con la institución, aspecto coincidente con lo propuesto por el ex Contralor de la República cuando hablaba de una nueva versión del control

parlamentario donde los diputados fiscalizan no solo al Presidente de la República sino a todos los servidores públicos (Solís, 2002).

Sin embargo, este ejercicio de rendir informes por parte de todo funcionario es algo que tendrá que irse construyendo poco a poco en la normativa y en la cultura organizacional de los ministerios.

Sumado a lo anterior, no existe en los encargados del control interno un conocimiento certero sobre la existencia de un procedimiento adecuado para disponer de las muestras o ejemplares que brindan los proveedores antes de que se les adjudique un contrato o se les vaya a comprar algún bien en particular, lo cual es indispensable para evitar situaciones que puedan comprometer a los funcionarios encargados de contrataciones en el ministerio.

El mal uso de estas muestras se puede convertir en una mala práctica o en un motivo de tentación para el funcionario público, generando así una cultura que desfavorece la rendición de cuentas, de modo que “La costumbre de ofrecer regalos es uno de los “hábitos” del que se dice que conduce a, o se puede confundir con, la corrupción”. (Klitgaard, 1994, p.75)

Esta previsión es fundamental y es por eso que en las prácticas de contratación se encuentra estipulado que entre otras prácticas, se debe presentar las ofertas de proveedores en sobres cerrados y de este modo disminuir la posibilidad de confabulaciones, colusiones y además propiciar una más sana competencia en la adquisición de servicios por parte de la Administración Pública (Klitgaard, 1994, p.151)

Se desconoce también si los viajes al exterior de las autoridades del ministerio son comunicados y respaldados con su respectivo informe, ni tampoco si reciben dietas por su participación en otro tipo de instituciones como juntas directivas a las que por ley deban pertenecer en atinencia a su cargo.

Otro de los aspectos con mala calificación se refiere a la falta de verificación de las facturas que presenta el personal del ministerio por concepto de viáticos (hospedaje, transporte, alimentación, etc.) de modo que se pueda corroborar que los documentos suministrados sean verdaderos y así puedan ser comprobados por el emisor original de ellos. Sin embargo, esto presenta un inconveniente pues según resoluciones recientes de la CGR esto no es necesario, aunque desde el

punto de vista de esta investigación y en procura de mejorar la rendición de cuentas y los controles respectivos, es una actividad que al menos aleatoriamente debiera hacerse a lo interno de cada ministerio.

Resulta también preocupante que la Unidad de Archivo del MINAE no cuente con los requisitos mínimos de espacio, alejada de fuentes de calor, humedad, lluvia, o junto a baños, sin material de desecho, sustancias inflamables, materiales de limpieza, que utilice estantería metálica, y limpieza adecuada. En la actualidad, como ya se ha mencionado teóricamente, el manejo y respaldo de la información es algo fundamental y necesario para la rendición de cuentas, por tanto, esa información debe resguardarse de una manera apropiada.

Esta situación de resguardo de la información pública no es un mero requisito o una imposición absurda, se hace porque de esa manera se puede llevar a cabo “los derechos de los ciudadanos y la garantía de transparencia en un Estado de derecho”. (Chacón, 2010)

Debe recalcar que no es solamente resguardar la información, sino tenerla dispuesta de tal modo que sea de fácil acceso a la ciudadanía, siendo que “El acceso a la información permite a los ciudadanos impugnar los actos gubernamentales con los cuales están en desacuerdo y buscar reparaciones de la mala conducta oficial”. (Solís, 2002, p.78)

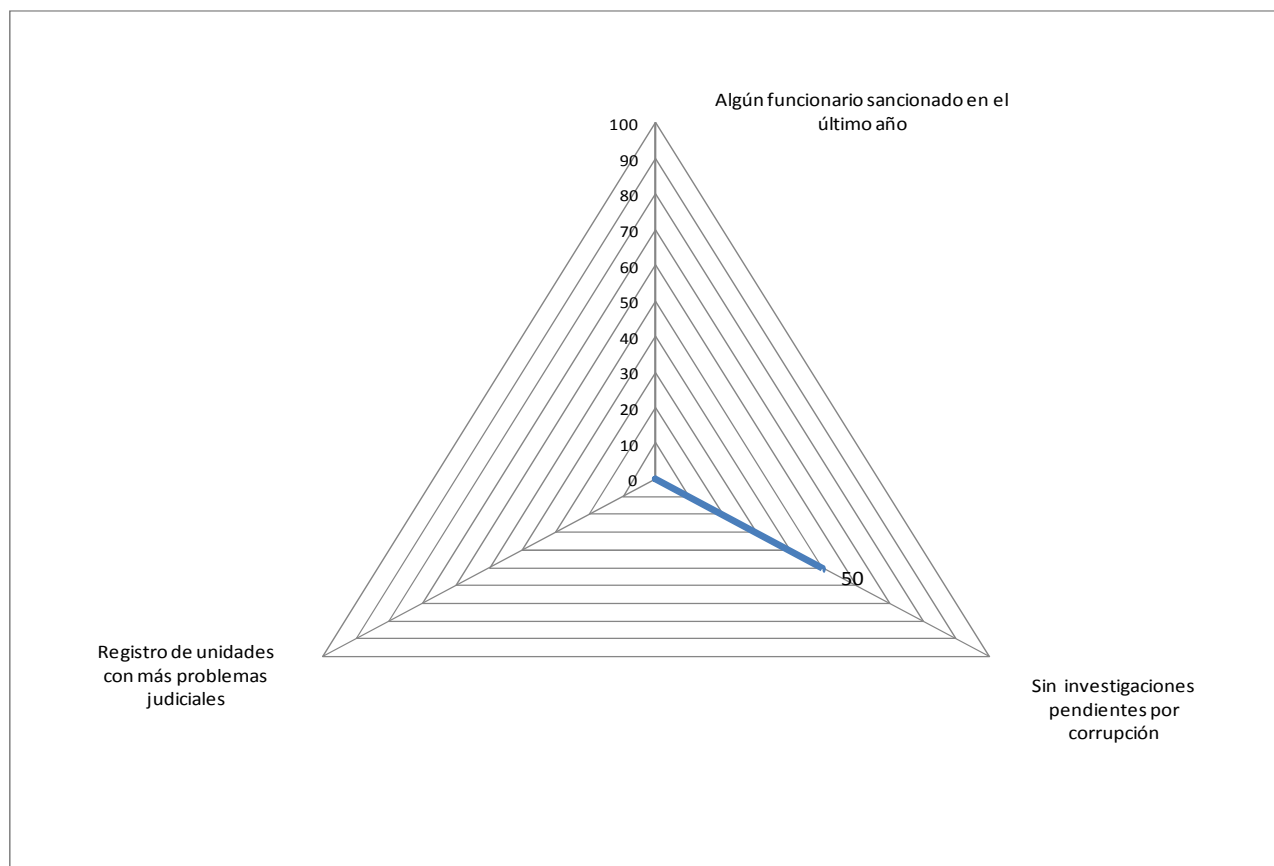
Este déficit de calidad en el manejo de archivos institucionales del MINAE debiera ser algo prioritario de corregir, como sucede en Tailandia donde está incluido el “derecho a saber” de la ciudadanía, por tanto, se puede exigir un mayor nivel de transparencia. (Stiglitz, 2002, p.171)

Otra gran debilidad en cuanto a esta dimensión organizativa es la carencia de un plan informático para todo el ministerio. Según la información obtenida, en el MINAE lo que hay son esfuerzos individuales y sin una coordinación institucional por parte de cada unidad o departamento de modo que puedan contar con los requerimientos informáticos mínimos para funcionar como organización integral.

Cambiando de dimensión, tal como se ve en el gráfico 8, en lo judicial se estudió tres indicadores.



**Gráfico 8. Indicadores de la dimensión judicial, MINAE, 2012**



Fuente: elaboración propia. Junio 2012.

El primer indicador es sobre la existencia de casos de corrupción comprobados en el último año por parte del personal del ministerio. Sin embargo, no fue proporcionado el dato (por eso no obtiene puntaje ya que contar con esa información es lo deseable en un ambiente de adecuada rendición de cuentas y de control), aunque sí se hizo mención a que con la entrada en vigencia de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito, se ha incrementado la apertura de procedimientos administrativos contra algunos de los funcionarios del MINAE.

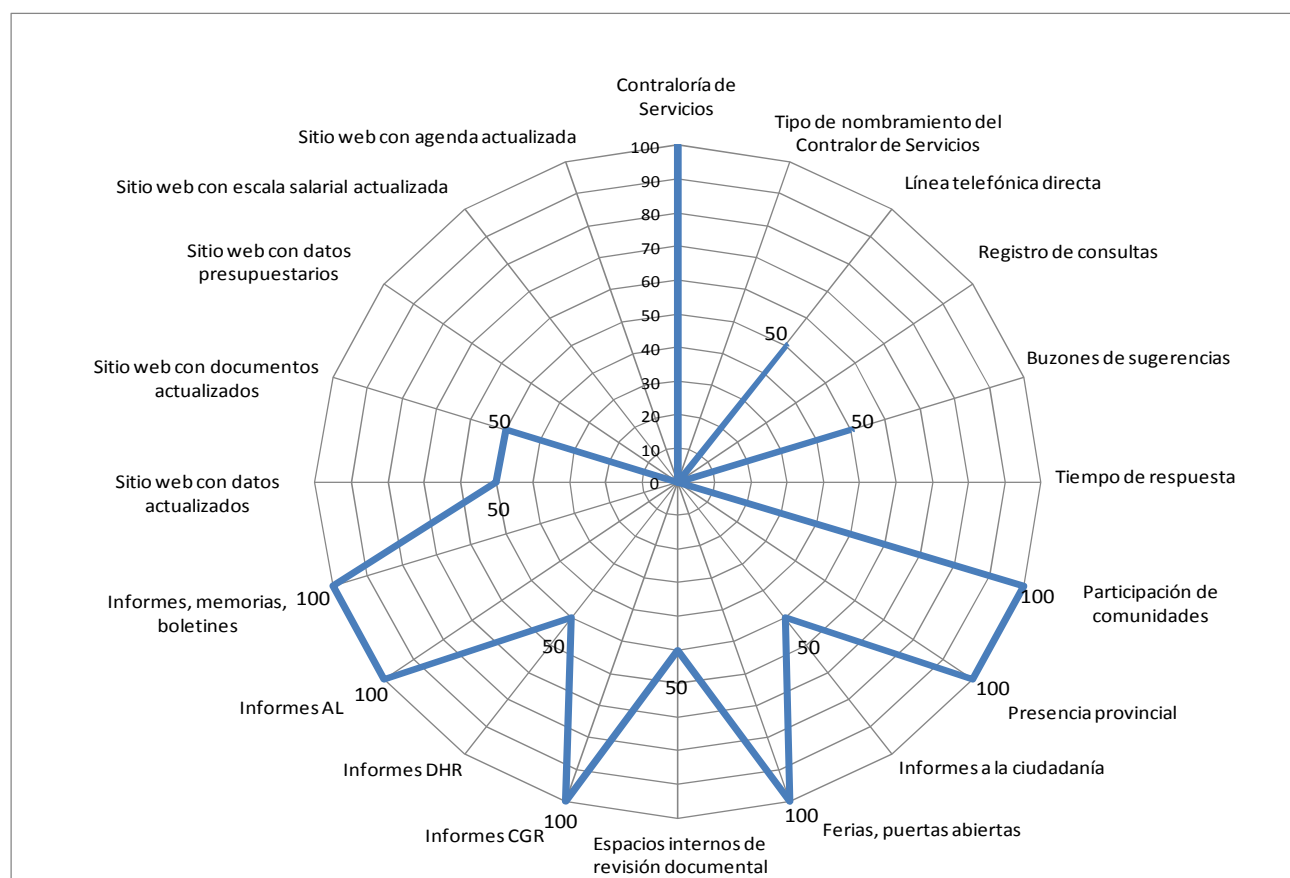
El segundo indicador es complementario al que se acaba de mencionar y se refiere a si hay actualmente alguna investigación abierta en la vía contencioso administrativa contra personal del MINAE. Según lo informado no hay ninguna, no obstante, mientras se concluía esta investigación, trascendió a la opinión pública que el Ministerio Público ha presentado una denuncia (por actuaciones que supuestamente beneficiaron a empresas de familiares en concesiones mineras) en los tribunales contra el anterior jerarca del MINAE, de hecho la misma Fiscalía califica dicha actuación como “un mecanismo fraudulento para convalidar un acto administrativo inexistente” (La Nación, marzo, 2012), razón por la cual se rebaja los puntos de este indicador a la mitad.

Adicionalmente, también durante la finalización de esta investigación, hubo una denuncia contra dos funcionarios del MINAE por supuestos sobornos en el otorgamiento de permisos por tala y extracción de árboles.

El tercer indicador es con respecto a la existencia de un registro o control sobre las unidades o departamentos del ministerio que históricamente han presentado más casos de corrupción o que al menos pudieran tener una mayor vulnerabilidad a ese mal, sin embargo, se desconoce sobre esto por parte de la fuente consultada en el MINAE, razón por la que también obtiene puntaje cero.

El otro gráfico, cuya dimensión es la parlamentaria, tiene aspectos positivos, negativos y parciales. En el caso de los positivos, que obtuvieron 100 puntos, se refiere a varios aspectos, tal como se comenta a continuación.

**Gráfico 9. Indicadores de la dimensión parlamentaria, MINAE, 2012**



Fuente: elaboración propia. Junio 2012.

Tal como se dijo antes, uno de los que obtuvo 100 puntos es la existencia de una Contraloría de Servicios, que tal como se vio en capítulos previos, consiste en una unidad de control y rendición de cuentas que permite a la ciudadanía, que utiliza los servicios de una institución pública, obtener respuestas sobre un servicio mal brindado o que del todo no se le ofreció.

En el MINAE sí existe esta unidad por tanto fue valorada con ese puntaje, sin embargo, no se brindó la información sobre el tipo de contratación que tiene el o la responsable de dicha Contraloría (que se comenta más adelante por estar considerado en otro indicador).

Lo deseable sería que quien se encarga de esta unidad cuente con un nombramiento fijo y pertenezca únicamente a ese órgano, de modo que tenga independencia de criterio, pues se ha observado que en otras instituciones se ha hecho el traslado de una persona de su puesto al de Contralor de Servicios, lo cual hace que sus funciones tengan la misma autonomía por su relación con la organización a la que pertenece.

Los otros indicadores con puntaje máximo son vinculados a si se cuenta con un mecanismo que facilite la participación de las comunidades en la definición de servicios que tiene el Ministerio en el país, lo cual se observó debido a la presencia de oficinas regionales del MINAE en diferentes provincias del país, que permite una mayor interacción con las comunidades. Tal como se comentó anteriormente, el fomento de la participación ciudadana por parte del servicio público no es solo una obligación, sino que es un elemento que va de la mano con la rendición de cuentas, tal como lo dice Obando (2002):

“La democracia participativa debe permitir a los ciudadanos intervenir en la discusión y toma de decisiones, en la instauración de las políticas públicas, para ello debe tener a su disposición información veraz, asequible y oportuna en relación con la actividad estatal y además contar con instrumentos adecuados que le permitan hacerse escuchar en las esferas políticas, es decir debe ser dotado de poder, de manera que pueda ejercer influencia directa en las decisiones que le involucran e interesan”. (p.178)

También fue muy bien valorado el indicador de la realización de ferias de puertas abiertas o actividades similares donde se da a conocer las actividades del Ministerio y los trámites que

conlleven sus servicios. Sin embargo, estos esfuerzos son actividades realizadas por iniciativa de las diferentes dependencias del MINAE y no responden a un plan integral de la institución para propiciar el acercamiento a la ciudadanía.

Por su parte, los informes que rinde el MINAE a la CGR y a la Asamblea Legislativa, obtienen 100 puntos debido a que cumple con la presentación periódica según lo manda la ley. Además, cuando el órgano legislativo ha citado a quienes ocupan los puestos de jerarquía también han asistido a las comisiones o plenario donde brindan explicaciones.

El último indicador que obtiene máximo puntaje es el que evalúa si el ministerio tiene a disposición del público en las oficinas de la institución los diferentes informes, memorias, y boletines que den cuenta de la gestión realizada, aspecto que también se constató con la observación de campo.

En cuanto a los indicadores de puntaje medio, es decir 50 puntos, se encuentra aspectos muy relevantes; uno de ellos es la existencia de una línea telefónica directa, dispuesta totalmente para atender consultas, brindar información de trámites y obtener la situación de algún asunto pendiente. Aunque la respuesta institucional fue que sí existía, la fuente consultada desconocía el número telefónico al cual se debe llamar y cuando el investigador de esta tesis hizo la verificación respectiva, solo se encontraron números que corresponden a la central telefónica del ministerio pero que no cuentan con los elementos de línea directa o de consulta para la ciudadanía.

Otro de los indicadores de esta categoría es la presencia de buzones o algún otro tipo de método para recibir sugerencias por parte de la ciudadanía. Aunque hay algunos buzones, estos no se encuentran en todas las dependencias, es decir, no tienen una cobertura en todas las instancias donde las personas realizan trámites o reciben algún servicio por parte del MINAE.

El siguiente indicador con puntaje medio, es el que trata sobre los mecanismos que tiene la ciudadanía para conocer los informes anuales del Ministerio que por ley debe hacer. Se le da la mitad de los puntos pues aunque se dice por parte de la fuente del MINAE que sí se tienen los informes en la página web del ministerio, al querer comprobarlo en el sitio oficial de internet, no del MINAE se pudo encontrar la actualización respectiva ni el conjunto de informes de manera histórica.

Para complementar lo anterior, también se indagó sobre la existencia de espacios dentro del ministerio destinados a la consulta, en salones o espacios públicos de lectura, donde los usuarios puedan revisar documentos, acceder a internet, descargar documentos y visitar la página web del ministerio. Este indicador recibió la mitad de los puntos pues ese tipo de espacio existe en algunas dependencias (aunque no con las condiciones óptimas) pero no como un esfuerzo integrado de todo el ministerio, sino más bien como iniciativas aisladas.

Siguiendo con los indicadores de puntaje medio, los informes a la Defensoría de los Habitantes están en esta clasificación porque sólo se envían cuando así se solicitan y no como un proceso constante de información que tenga como objetivo prever consultas, dudas o malentendidos con ese órgano de defensa ciudadana; en este sentido hace falta una mayor proactividad por parte del MINAE.

Los últimos indicadores de esta dimensión que obtuvieron 50 puntos son dos que se vinculan a la página web del Ministerio. Se relacionan con dos aspectos, uno, si en el sitio web se encuentra actualizados datos generales de la entidad como su organigrama, teléfonos de contacto, etc. Y dos, si están sus disposiciones, comunicados u otros documentos de manera actualizada.

Aunque a la pregunta de los dos indicadores anteriores hubo respuesta positiva por parte de la fuente del MINAE, posteriormente se pudo comprobar uno, si en el sitio web encuentra actualizados datos generales, en revisión hecha de la página [www.minaet.go.cr](http://www.minaet.go.cr), que la información no se encuentra ni completa ni actualizada, de ahí que se haya dado un puntaje medio.

Finalmente, para esta dimensión, se comenta a continuación los puntos en que el MINAE obtuvo cero puntos. Para empezar, vale recordar lo que ya se dijo anteriormente sobre el nombramiento de la persona encargada de la Contraloría de Servicios quien debe ser nombrada exclusivamente para ese puesto y sin otro tipo de funciones asignadas, lo cual no se pudo comprobar en el ministerio.

Además, otro de los mal calificados corresponde a la inexistencia de un registro automatizado de consultas y quejas, según nombre, fecha, lugar, asunto, tema, estado de resolución, etc. La ausencia de este mecanismo impide detectar adecuadamente la demanda del tipo de servicios que

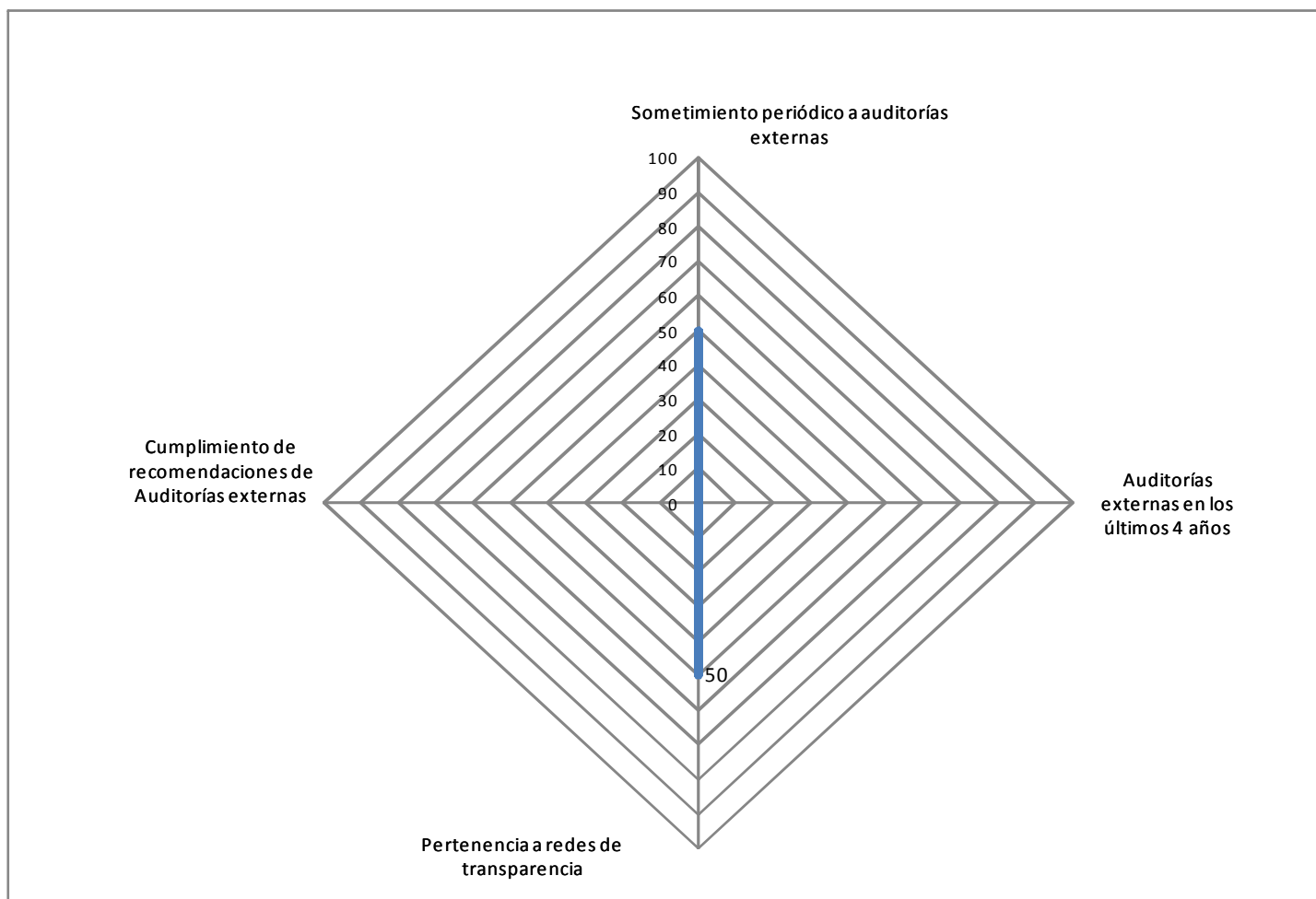
la población hace al MINAE, por ende, tampoco esta institución podrá determinar las áreas donde debe mejorar o corregir sus procesos en la prestación de bienes y servicios públicos.

Lo anterior se agrava al no existir tampoco un control de los tiempos de respuesta que lleva atender las diferentes solicitudes de los usuarios del ministerio, con lo cual tampoco se puede dar un fiel cumplimiento a la Ley N° 8220 del 4 de marzo del 2002, llamada de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos o bien, de manera más resumida, ley de Simplificación de Trámites. Es decir, para mejorar la atención, primero se necesita saber qué tipo de servicios se tiene, cuáles solicita la ciudadanía y además, cómo se brindan cada uno de ellos.

Adicionalmente, al evaluar el sitio web del MINAE, se encontró que incumple varios elementos deseables para una adecuada rendición de cuentas. Estos elementos son: la información de inversiones realizadas, presupuesto disponible de la institución, el detalle de las remuneraciones de su personal (por lo menos los salarios base por puesto y categoría) y la agenda diaria, semanal o mensual del personal o de los jerarcas del ministerio.

Por otra parte, cambiando de dimensión, se explica ahora lo relacionado con la de auditoría.

**Gráfico 10. Indicadores de la dimensión de auditoría, MINAE, 2012**



Fuente: elaboración propia. Junio 2012.



Tal como se puede apreciar en el gráfico 10, el MINAE obtiene 50 puntos en el sometimiento periódico a auditorías externas y en la pertenencia a alguna comisión o red interinstitucional para perfeccionar la rendición de cuentas. No obstante, al hacer una revisión de esta pertenencia, se obtiene la información de que este ministerio no pertenece a la Red Interinstitucional de Transparencia<sup>37</sup> sino a la de Gobierno Digital, aunque su página no permite las funciones de lo que es realmente Gobierno Digital y más bien se acerca a una página bastante tradicional que solo brinda información básica, por eso se le dio 50 puntos al indicador.

Adicionalmente, hubo otra categoría con puntaje medio y tiene que ver con el cumplimiento que ha dado la Dirección Administrativa a las recomendaciones de auditorías externas.

Por último, con respecto a esta dimensión de Auditoría Externa, el MINAE obtiene un bajo puntaje por no someterse a ninguna auditoría externa, ni siquiera durante los últimos cuatro años; por ende la Dirección Administrativa no cuenta con un promedio de cumplimiento de las recomendaciones que han brindado esas auditorías.

En resumen, para finalizar el análisis del MINAE, es una institución con medidas aisladas y de altibajos en esta materia. Tampoco cuenta con un esfuerzo decidido de las altas esferas de decisión para impulsar control interno y rendición de cuentas, según se pudo constatar.

Dicho de otro modo, el control interno no es un desvelo para las autoridades, tal como lo señaló la fuente consultada, faltan recursos humanos para hacer frente a todo el proceso de control, no hay capacitaciones sobre el tema y además el tiempo es insuficiente para todo lo que requiere esta temática con su respectiva evaluación.

Valga mencionar también que al pedir la audiencia en el MINAE para obtener la información, se solicitó, como corresponde, a la Dirección Administrativa, sin embargo, quién atendió las consultas fue el coordinador de la comisión de control interno del ministerio. Al indagar un poco más al respecto, se pudo encontrar que la persona cuyo puesto es de Director Administrativo estaba ejerciendo otras funciones, y sus responsabilidades las está asumiendo el Oficial Mayor del ministerio, cuyo puesto es de nombramiento político, situación que no solo es contradictoria

---

<sup>37</sup> Es “una herramienta que propone la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR) para facilitar a las y los habitantes el acceso a la información relacionada con la administración de los recursos públicos, a través de su publicación en Internet”. Fuente: <http://www.dhr.go.cr/transparencia.html>

con una correcta gestión pública sino que atenta contra una sana rendición de cuentas pues se supone que quien tiene la plaza debe ejercerla, y además, asumir las responsabilidades que sus actuaciones generen.

Otro asunto a resaltar es que el MINAE no cuenta con los indicadores necesarios de una adecuada rendición de cuentas. Tiene algunos datos que permiten medir ciertos aspectos, sin embargo, como no están contruidos en forma de indicadores, se prestan a apreciaciones subjetivas que además, no se hacen de manera periódica, cuantificada ni sistemática.

Como elemento positivo y digno de extender a la institución, está el esfuerzo aislado que hacen ciertas dependencias, por iniciativa propia, de poner en práctica ciertas mejoras en trámites o en controles internos aunque, como ya se dijo, no responden a una política institucional establecida sino a actuaciones individuales de esas oficinas.

A continuación se muestran los resultados para el caso del MAG.

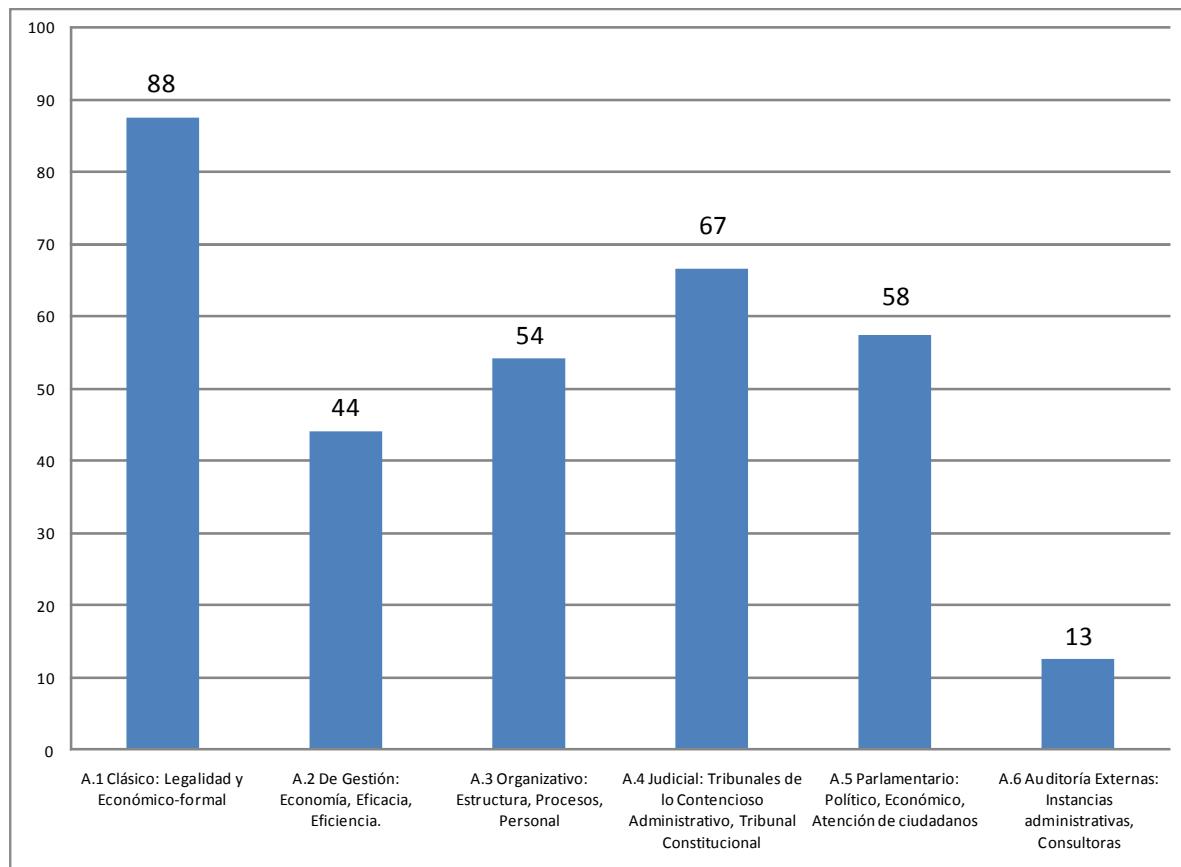
### **3. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA**

Al igual que en el caso del MINAE, se presenta a continuación la situación del MAG sobre su rendición de cuentas. Siguiendo el orden establecido, se tendrá primero un gráfico consolidado que agrupa todas las dimensiones y luego se detallará el resultado para cada una de ellas.

Aunque más adelante se hará una comparación más específica, se puede decir en este punto, que en las dimensiones, organizativa y parlamentaria, el MINAE y el MAG tienen puntajes similares. Por el contrario, las diferencias se presentan principalmente en lo judicial y de manera menos profunda en la gestión y en auditorías externas.

Retomando la situación particular del MAG, el gráfico 11 muestra que la dimensión clásica (de lo legal y económico formal) es la más fuerte pues obtiene 88 de los 100 puntos posibles. Esto se observa a continuación.

**Gráfico 11. Índice de rendición de cuentas, MAG, 2012**



Fuente: elaboración propia. Junio 2012.

En segunda categoría, están la dimensión judicial con 67 puntos, luego la parlamentaria (lo político, económico y atención a ciudadanos) y organizativa (estructura, procesos y personal), en ese orden, aunque la diferencia de puntaje entre ellas es de únicamente 4 puntos (58 contra 54). Le sigue la dimensión de gestión (aspectos económicos, de eficacia y eficiencia) con 44 puntos y luego la de auditoría externa con 13 puntos.

Una vez dicho lo anterior, se puede decir, particularmente para el MAG, que en cuanto al tipo de controles clásicos tiene un cumplimiento satisfactorio, acorde con la normativa del país y que acata la normativa sobre la rendición de cuentas mínima.

En lo organizativo, lo de gestión y lo parlamentario, tal como se explicará más adelante, hay un cumplimiento de término medio, con varias tareas pendientes y que pueden ser urgentes para cumplir con las nuevas exigencias en materia de rendición de cuentas.

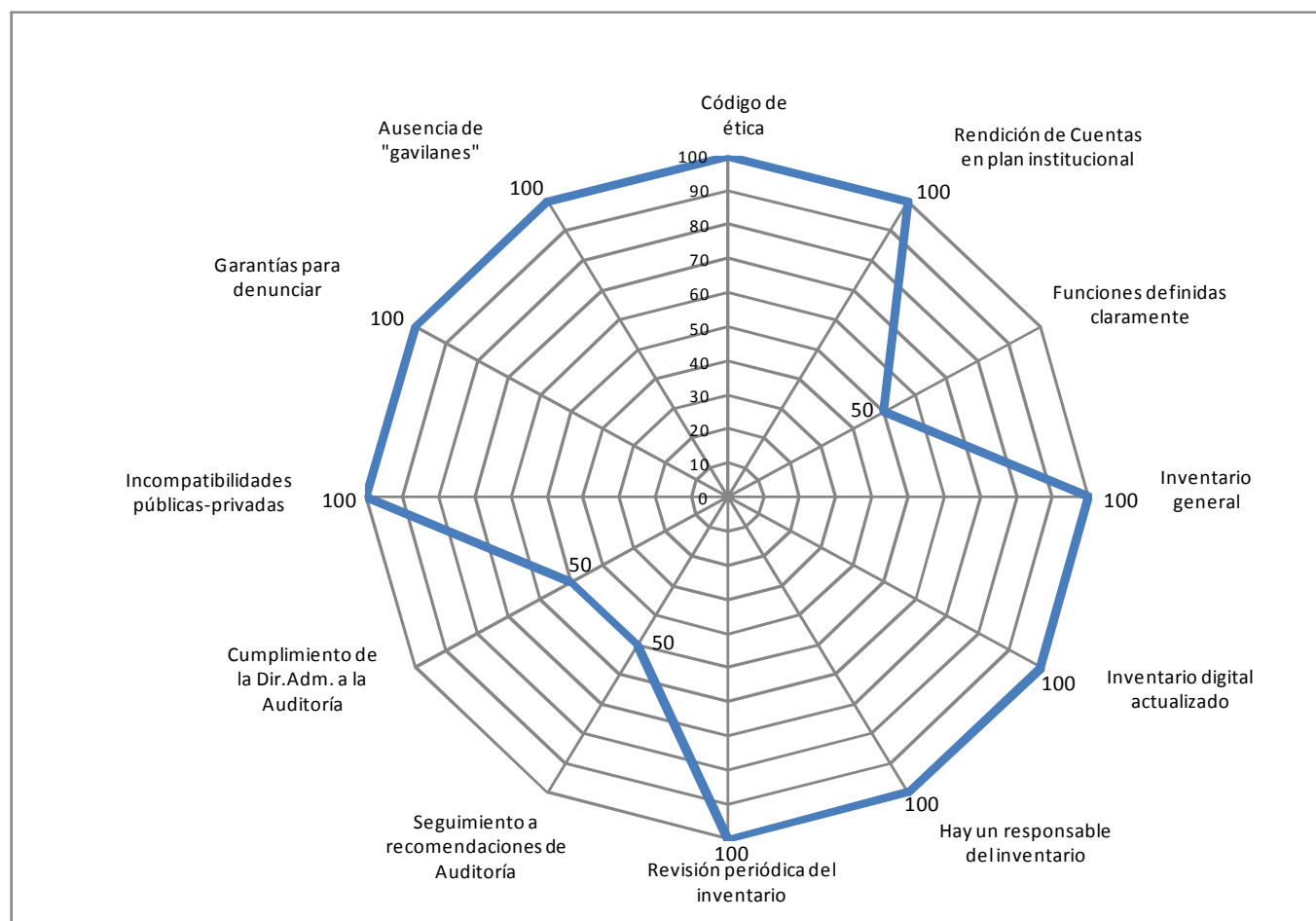
Donde hay serias deficiencias es en lo judicial y auditorías externas, aspectos en los cuales se debe desarrollar muchas tareas que permitan normalizar esa situación. En este mismo sentido, vale la pena anotar que tomando en cuenta el puntaje de cada dimensión se obtendría 54 como promedio general para el MAG, es decir, apenas un poco más de la mitad del puntaje total.

Sin embargo, como esta medida puede ser interpretada de diferentes formas, es importante detallar a partir de aquí cada dimensión, de manera que se pueda visualizar los aspectos puntuales en que falla o cumple cada una de ellas.

#### **4. DETALLE DE LAS DIMENSIONES DE RENDICIÓN DE CUENTAS PARA EL CASO DEL MAG**

Como ya se ha dicho anteriormente, la primera es la dimensión clásica, que en el caso del MAG obtuvo los siguientes puntajes por indicador:

**Gráfico 12. Indicadores de la dimensión clásica. MAG, 2012**



Fuente: elaboración propia. Junio 2012.

Esta dimensión es la mejor evaluada de todas en el caso del MAG pues en la mayoría de los indicadores obtiene 100 puntos. Tal es el caso de la existencia de un código de ética, de la inclusión de rendición de cuentas en el plan institucional, de un inventario general que además se lleva de manera digitalizada y que cuenta con un responsable (el Departamento de Bienes y Servicios de la Dirección Administrativa Financiera) que hace una revisión periódica de él.

También con 100 puntos están los indicadores de la regulación de incompatibilidades públicas y privadas (normativa que viene dada por leyes nacionales), garantías de protección, como anonimato, para aquellos funcionarios que quieran denunciar actos de corrupción y la ausencia de “gavilanes” en la prestación de servicios, aunque en este último punto debe señalarse que por la naturaleza de servicios que brinda el MAG, es menos propenso a la presencia de estos intermediarios ilegales, mas bien, la vulnerabilidad se presenta a nivel interno, en los trámites que realizan sus mismos funcionarios, ya que el MAG es el encargado de otorgar ciertos permisos, registros, etc. para diversas actividades.

Solamente en tres indicadores de esta dimensión se alcanzó la mitad del puntaje total. Uno de esos se relaciona con la definición de funciones, y obtiene 50 puntos porque según la fuente consultada no se tiene el detalle total de sus responsables, montos, beneficiarios, perjudicados, indicadores de eficiencia, causas y soluciones.

Tampoco obtiene el puntaje total el indicador de seguimiento de recomendaciones de la Auditoría Interna por medio de una base de datos pues la respuesta brindada por la persona designada para suministrar la información no fue lo suficientemente clara ni contundente, demostrando de este modo que no era posible probar por parte de la institución que se estuviera cumpliendo cabalmente con el indicador.

El otro indicador calificado con 50 puntos es el registro del promedio de cumplimiento que tiene la Dirección Administrativa con respecto a las recomendaciones que ha dado la Auditoría Interna, aspecto muy relacionado en su explicación con lo dicho en el párrafo anterior.

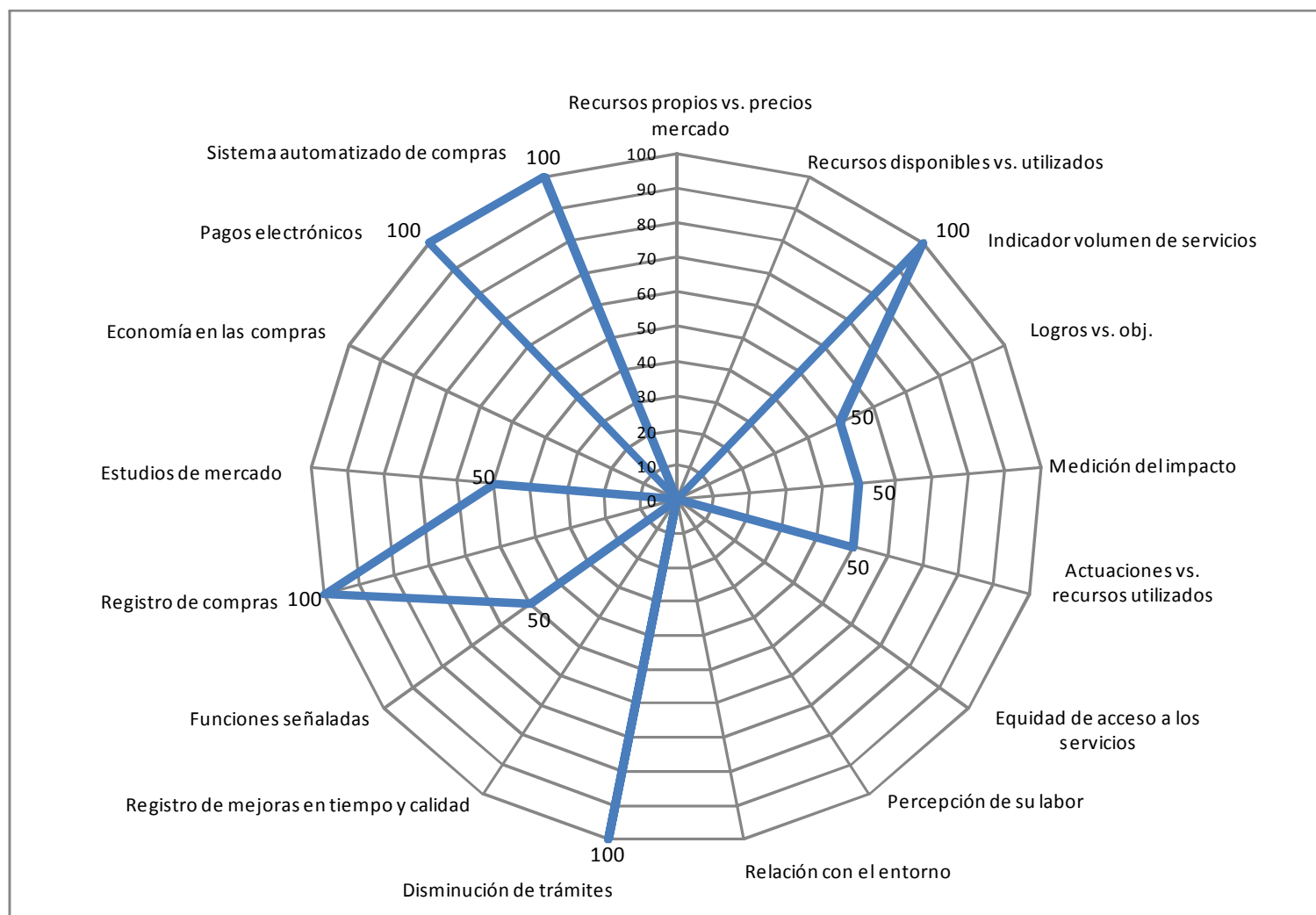
Dicho de otro modo, si no se tiene forma de monitorear la serie de recomendaciones que da la Auditoría a la Dirección Administrativa, que dicho sea de paso pueden ser bastantes, habrá un pobre control que afecta el debido seguimiento de lo que está pendiente y de lo que se resolvió.

En resumen, esta dimensión tiene nueve indicadores con puntaje máximo y tres con puntaje medio debido a la falta de detalle de las funciones del MAG y la imprecisa información, tanto de la recopilación de recomendaciones de la Auditoría como del promedio de cumplimiento que tiene la Dirección Administrativa de esas recomendaciones.

Muy diferente del puntaje recibido es la calificación que obtiene la siguiente dimensión, que se puede observar en el gráfico 13.



**Gráfico 13. Indicadores de la dimensión de gestión. MAG, 2012**



Fuente: elaboración propia. Junio 2012.

Tal como se puede apreciar en esta dimensión, de los 17 indicadores elaborados, solamente en 5 de ellos el MAG obtuvo calificación máxima. También en 5 obtuvo puntaje medio y en los restantes 7 no tuvo puntaje.

Dentro de los 5 con calificación de 100 puntos, se encuentra el indicador de actuación que permita medir el volumen de servicio, la disminución de trámites que ha hecho el MAG, el registro de compras para comparar costos, empresas, etc., y los pagos electrónicos junto con la existencia de un sistema automatizado de compras.

Con puntaje de 50 se encuentra el indicador de eficacia que permita comparar los objetivos conseguidos con los objetivos previstos y así medir el grado de cumplimiento de lo que se propuso el MAG en su gestión. En cuanto a esto mismo, se reconoció por parte de la fuente en el MAG que en esto no se ha sido eficiente y es uno de los campos a mejorar.

También con calificación media está el indicador de eficiencia que permita comparar las actuaciones hechas por el Ministerio y el volumen o el coste de los recursos utilizados para realizarlos, es decir, cuánto se gastó haciendo lo que normalmente realiza el ministerio para así determinar cómo lo hizo.

Adicionalmente, la definición detallada de funciones con sus respectivos responsables, plazos, etc., también obtuvo 50 puntos, al igual que el indicador de los estudios de mercado realizados a nivel de costos, oferentes, productos, servicios que utilice con regularidad el Ministerio.

Tal como se puede apreciar, el puntaje obtenido por estos indicadores no puede ser menospreciado. El principal problema en ellos radica en que no se tiene toda la información disponible ni se cuenta con un registro actualizado para ellos, razón por la cual tampoco se podría decir que se toman buenas decisiones que favorezcan la rendición de cuentas.

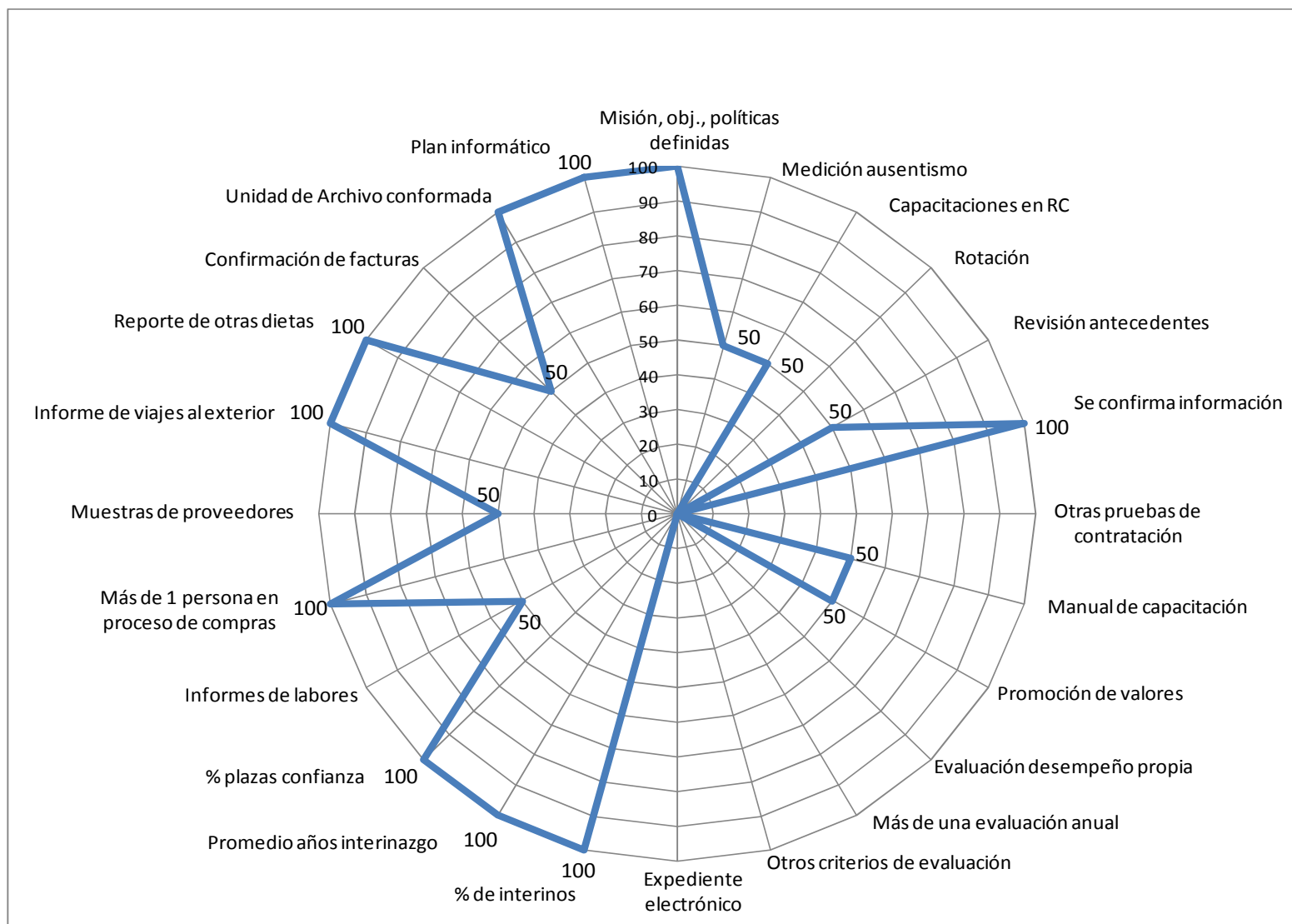
Como ya se dijo antes, la mayoría de los indicadores de esta dimensión recibieron cero puntos. Uno de ellos es el indicador de economía que compara el uso de los recursos dentro del Ministerio con los precios que tendría eso en el mercado; el otro, también es de economía y compara los recursos presupuestados con los utilizados, que, aunque según la fuente del MAG no existen, eso no quiere decir que no haya una normativa que les obligue a tener estos registros, la cual proviene de los lineamientos de la CGR en esta materia.

De igual forma, los indicadores de equidad (para medir el acceso a los servicios públicos), de percepción (para valorar impactos de los servicios del MAG) y de entorno (para evaluar en qué situación se encuentran los elementos que están fuera del MAG pero que sí los necesita para sus procesos) fueron calificados con cero puntos, aunque la fuente consultada insistió en que se iban a iniciar este tipo de indicadores. No obstante lo anterior, hasta tanto no estuvieran completamente activos y puestos en práctica, esta investigación no los consideró como válidos pues tampoco se pudo obtener una prueba válida de la posible puesta en vigencia de esos indicadores.

Sucedió lo mismo con los indicadores de verificación para el registro donde el Ministerio lleve la medición de las mejoras en tiempo y calidad de sus servicios, junto con el que compara el precio pagado por la organización en relación con el precio de mercado del mismo producto. Es decir, la información necesaria para construirlos está, sin embargo, no se tienen establecidos los indicadores para medirla como tal, lo cual hace que estos datos se desperdicien pues no se utilizan en alguna herramienta de análisis para la toma de decisiones relacionada con la rendición de cuentas.

Cambiando de dimensión, en este caso la de lo organizativo, según se aprecia en el gráfico 14, de 24 indicadores, 9 fueron valorados con nota máxima, 8 con nota intermedia y los restantes 7 con cero puntos.

**Gráfico 14. Indicadores de la dimensión organizativa. MAG. 2012**



Fuente: elaboración propia. Junio 2012.

Dentro de los mejor calificados se encuentra la definición explícita de misión, visión, objetivos y metas, proceso que se realiza por medio de los planes anuales operativos, ya instituidos en la normativa y quehacer del sector público. También se valora muy positivamente que la información suministrada por una persona, candidata a ser contratada, es confirmada consultando a sus anteriores empleadores, como una forma de minimizar la posibilidad de falsedad en la información sobre experiencia laboral.

Otro indicador con nota de 100 puntos es que se tiene identificado el porcentaje de interinazgo en la institución, aspecto que como ya se ha mencionado permite una mayor estabilidad en el personal y además un compromiso mayor en las responsabilidades que todo funcionario público debe adquirir a la hora de ser contratado. Complementario con este indicador, está el del registro promedio de años que tiene el personal interino de estar trabajando en esa condición.

De igual manera, se tiene claramente identificado el porcentaje de personal del ministerio que se encuentra en plazas de confianza, es decir, que son de nombramiento directo por parte del jerarca de la institución.

En cuanto a la participación de varias personas a la hora de tomar decisiones sobre contratación, lo cual es correcto, es agradable indicar que en este ministerio sí participa más de una persona, disminuyendo así el riesgo de ocultar información o de beneficios personales.

Vale la pena recordar que dentro de los riesgos de esta dimensión se encuentra la colusión entre proveedores, aspecto que puede generar precios de oferta idénticos o coincidencias en las ofertas, es decir, que una sola empresa o persona preparó todos los documentos, o, que por parte de la institución pública se estableció un cartel cuya oferta parece hecha a la medida de alguna empresa en particular. Todo esto es más difícil de esconder y más fácil de descubrir si participan varias personas en el proceso de contratación pública.

Mientras mejor esté conformado el equipo de contratación, en este caso del ministerio, será más viable hacer comparaciones de los precios cobrados y verificar su competitividad, analizar precios por similares contratos en otras instituciones, tener información de mercado actualizada, estimar los costos con precisión, dentro de otras medidas. Adicionalmente, debe tenerse claro

que todos los riesgos de corrupción, debido a la falta de transparencia y rendición de cuentas, se potencian cuando se tiene contratos grandes, pocos oferentes, excesiva discrecionalidad al adjudicar un contrato, malas especificaciones del contrato, modificaciones de la oferta después de la presentación oficial, demoras inexplicables, solicitudes adicionales a lo pactado, existencia del regateo, etc. (Klitgaard, 1994, p.154)

Pasando a otro indicador, relacionado con los informes que se debe rendir cada vez que una de las autoridades regresa de un viaje fuera del país, también recibe puntaje máximo, al igual que la rendición de cuentas sobre la participación de en otras instituciones (por ejemplo juntas directivas de otras instituciones públicas que deben integrar por ley) y el pago de otras dietas que reciben por participar en ellas.

El otro indicador que recibe 100 puntos, es el que se relaciona con la existencia de un plan informático, con personal responsable a cargo, que permita hacer frente a las necesidades no solo de recopilación y resguardo de la información, sino de comunicación, aspecto fundamental en la sociedad actual.

El último indicador con 100 puntos tiene que ver con una Unidad de Archivo conformada. Valga mencionar que el archivo institucional debiera ser un espacio físicamente diseñado para albergar el resguardo de la información no solo histórica sino de los procesos diarios que lleva a cabo cualquier institución.

En el caso del MAG, según se pudo comprobar al inicio de la investigación, no contaba con las condiciones básicas, tales como: estar lejos de fuentes de calor, humedad, lluvia, o junto a baños, sin material de desecho, sustancias inflamables, materiales de limpieza, etc.), además que cuente con estantería metálica, y limpieza adecuada.

Dicho archivo del MAG estaba en un edificio que más bien parecía una estructura abandonada, fuera de las instalaciones del ministerio, sin iluminación adecuada, con filtraciones de agua, polvo, poca seguridad y en general, sin reunir las condiciones mínimas ya señaladas. Por si fuera poco, el mismo edificio donde se ubica el archivo servía como lugar de entrenamiento para que los oficiales del Organismo de Investigación Judicial hicieran simulacros de asaltos, operativos, etc., según se pudo comprobar.

Posteriormente, ese edificio se remodeló pues se instaló allí el Servicio Fitosanitario del Estado y se le dieron mejores condiciones al Archivo logrando de este modo obtener puntaje máximo aunque esto no quiere decir que se encuentra en las condiciones de excelencia requeridas, pero sí se valora muy positivamente el cambio que tuvo.

Lo más problemático de este indicador relacionado con la Unidad de Archivo, es que no solo sucedía en el MAG, sino que también en el MINAE como se vio anteriormente. Y lo peor es que parece ser una constante dentro de las instituciones públicas pues “un importante porcentaje de las instituciones públicas del país aún no cumple esta importante normativa y, por ello, es común que a los costarricenses se les irrespete su derecho de acceso a los documentos de su interés”. (Chacón, 2010)

Como ya se dijo en la teoría desarrollada en capítulo anterior, es indispensable para una buena rendición de cuentas que las instituciones públicas hagan un manejo responsable de la información, lo cual implica condiciones físicas óptimas del archivo institucional, resguardos electrónicos que protejan la información y sobre todo un orden que no obstruya conseguir la documentación en el momento oportuno, sea para uso de la institución, de los ciudadanos o de las instituciones que hacen *accountability* horizontal.

Por otro lado, los indicadores con 50 puntos se relacionan con la ausencia de un sistema de medición de ausentismo injustificado y la inexistencia de capacitación al personal sobre rendición de cuentas. Es decir, el primero indica que hay un control de ausencias pero no como un sistema que permita ver los días perdidos al año por empleado y lo que eso le cuesta a la institución y el segundo, que la capacitación sobre rendición de cuentas no se hace a todos por igual, motivo por el que obtiene esta calificación.

Vale la pena destacar que este déficit de formación y capacitación, en temas de rendición de cuentas de los servidores públicos, trae problemas en la ejecución de sus labores, tal como lo señala Villasuso et.al (2005):

“...el control ciudadano en nuestro país encuentra múltiples limitaciones como resultado de la insuficiente formación y preparación por parte de las organizaciones, las deficiencias

estructurales y culturales en materia de acceso a la información, la carencia de espacios y mecanismos jurídicamente establecidos para influir sobre el curso de las políticas y programas, y la cultura política prevaleciente entre las autoridades públicas con respeto a la participación ciudadana, caracterizada por un aire de suficiencia y desdén”. (p. 318)

Es decir, no solo hay una relación positiva entre formación en rendición de cuentas y ejecución de labores, según estos autores, sino que además esto permite a la ciudadanía exigir mejores condiciones en el acceso a la información pues estará siendo resguardada por funcionarios más preparados.

Si a lo anterior se le agrega una legislación moderna, el uso eficiente de recursos, manejo de la información más transparente, mejor tecnología y más calidad en los insumos que utiliza la Administración Pública, sin duda se podrá satisfacer mejor las necesidades de todos los ciudadanos. (Herrero et.al, 2000, p.127)

En lo relacionado con la contratación de personal, los encargados solicitan como requisito la hoja de delincuencia y cotejan otro tipo de información, sin embargo, el puntaje es medio pues no se logró obtener mayor detalle al respecto.

En estos indicadores, como ya se ha podido comprender, hay información que está en la institución pero no se sistematiza ni se aprovecha como debiera. Por ejemplo, en el área de capacitación falta un manual de los procesos que guíen esta actividad, sin embargo, sí se dan capacitaciones pero no se tiene el documento como tal, es decir, no se ha logrado el resultado concreto.

Lo mismo sucede con la promoción de valores, probidad, integridad, etc., ya que hay esfuerzos aislados en esos temas pero no como un esfuerzo integral, sistematizado y programado por parte de todo el ministerio.

Cada vez que un funcionario deja el ministerio, debiera rendir un informe; en el caso del MAG, solo lo hacen los jefes, pero no otro tipo de empleados como asesores, razón por la cual se le dio 50 puntos a este indicador.



Igual puntaje obtuvo lo relacionado con un procedimiento establecido para disponer de las muestras que pudieran brindarle ciertos proveedores al MAG en su proceso de contratación. Esta medida existe para algunos productos técnicos cuando así se requiera pero no se da para todos los casos y es muy importante que haya un procedimiento estandarizado sobre cómo proceder cuando un proveedor lleva una muestra de producto a ser contratado pues al no estar directamente regulado podría estarse dando un manejo irregular de esas muestras.

Dentro de esta calificación media también se encuentra la comprobación de facturas para justificar ciertos gastos como hospedaje, transporte, alimentación, etc. Según dijo la fuente consultada en el MAG esto no se hace por un cambio en las disposiciones de la CGR, sin embargo, aunque es tedioso consultar o comprobar todas las facturas que se piden por viáticos, en criterio del autor de esta investigación, sí sería muy valioso que se tuviera, al menos, un sistema de revisión detallada aplicado al azar, combinado con la revisión de casos en que los montos sean mayores o de uso más frecuente de lo habitual.

Por otro lado, detallando ahora los indicadores que obtuvieron cero puntos, se comenta inicialmente el relacionado con la rotación que pudiera hacer el MAG de ciertas funciones más propensas a la corrupción, como lo puede ser el manejo de fondos, los trámites de compras, adjudicaciones, permisos o solicitudes en que se pudiera favorecer a alguien dejando de lado el interés común que debe defender la Administración Pública.

Cuando se consultó lo anterior a la fuente del MAG, se obtuvo la respuesta de que esto era muy difícil de hacer en la estructura del sector público. No obstante, eso es privilegiar el peso de la estructura burocrática por encima de una cultura de rendición de cuentas sana y que busca el bienestar general, por tanto, no puede ser una excusa para no hacer o no realizar ese tipo de indicador.

Al igual que en otros ministerios, en el MAG el único instrumento para probar la idoneidad de una persona antes de contratarla, es la prueba que hace la Dirección General del Servicio Civil (DGSC). Es decir, no existe un mecanismo de selección propio y adecuado a las necesidades de contratación del MAG, que garantice el personal adecuado para cumplir con los objetivos esenciales del ministerio.

Lo mismo sucede con la evaluación del desempeño. No solo hay una dependencia total del mecanismo que realiza la DGSC (que se aplica solamente una vez al año y no se complementa con otro tipo de evaluaciones, afectando también lo relacionado con este indicador), que funciona como una medición estándar para todo el sector público centralizado, sin que esto sea necesariamente garantía de eficiencia en la función pública pues, como ya se dijo, cada institución busca proteger el interés general, sin embargo, tiene metas y actividades muy diferentes de lograrlo porque atiende necesidades y poblaciones variadas entre sí.

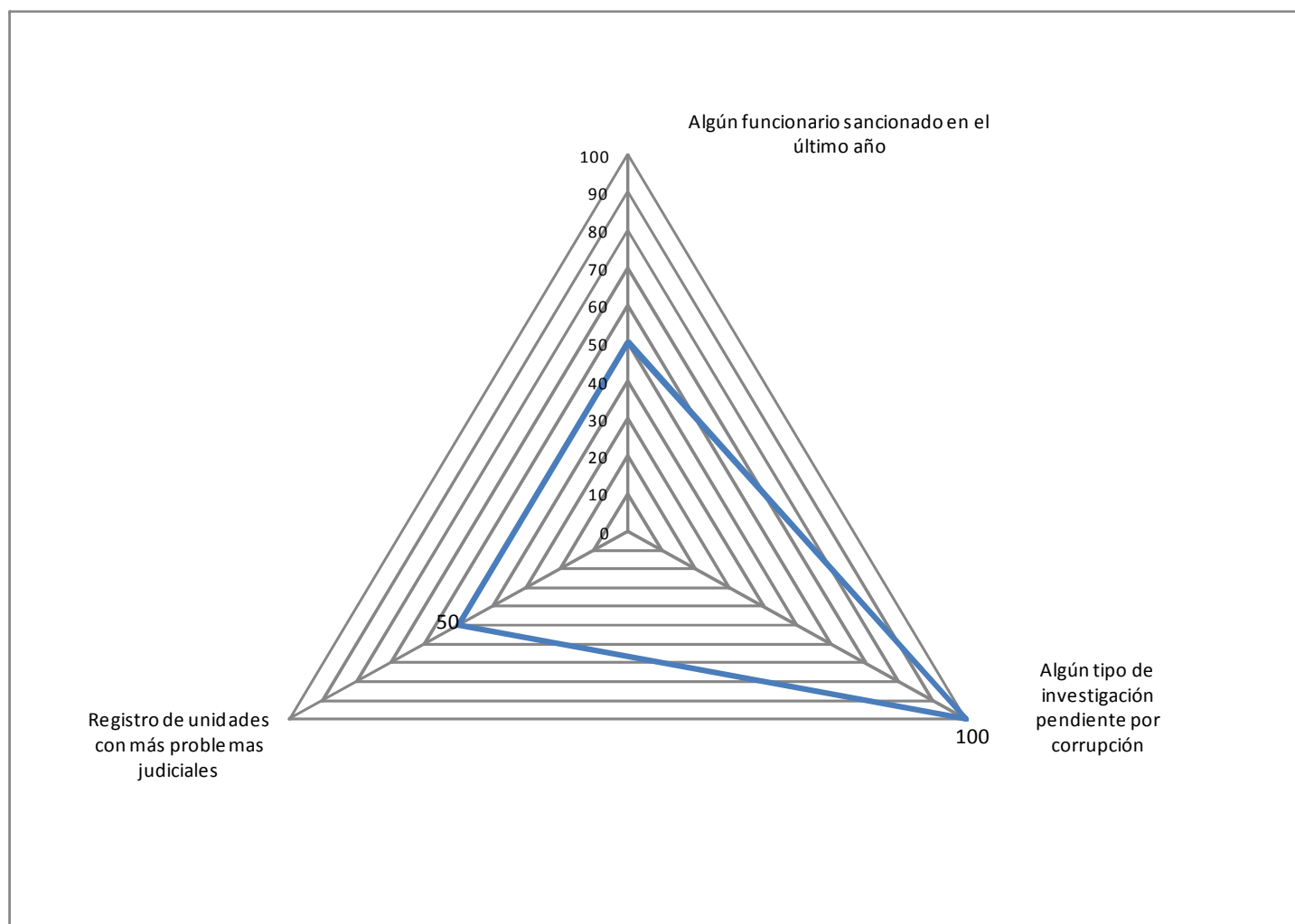
Otra debilidad en esta dimensión de lo organizacional, es que no se tiene un expediente electrónico para cada funcionario, afectando negativamente el resguardo y manejo de esa información, sobre todo si se toma en cuenta las condiciones deplorables en que estaba el archivo del MAG, aspecto que consideraba un indicador anterior.

Esto viene muy relacionado con poner no solo la información al servicio de los ciudadanos sino también obligar a los funcionarios a proteger la integridad de los documentos públicos (Mendoza, 2004, p.86).

La misma autora señala que con el afán de hacer un buen resguardo de la información, hay que echar mano de los “soportes no tradicionales” cuando se refiere a los documentos electrónicos. Precisamente por la fragilidad e inestabilidad de esos documentos, se requiere adicionalmente una serie de condiciones que permitan su conservación de manera integral. (ibíd., p.91)

Cambiando a la dimensión judicial, de los tres indicadores aplicados dos de ellos recibieron 50 puntos y el otro obtuvo 100 puntos, lo cual se refleja en el gráfico 15.

**Gráfico 15. Indicadores de la dimensión judicial. MAG. 2012**



Fuente: elaboración propia. Junio 2012.

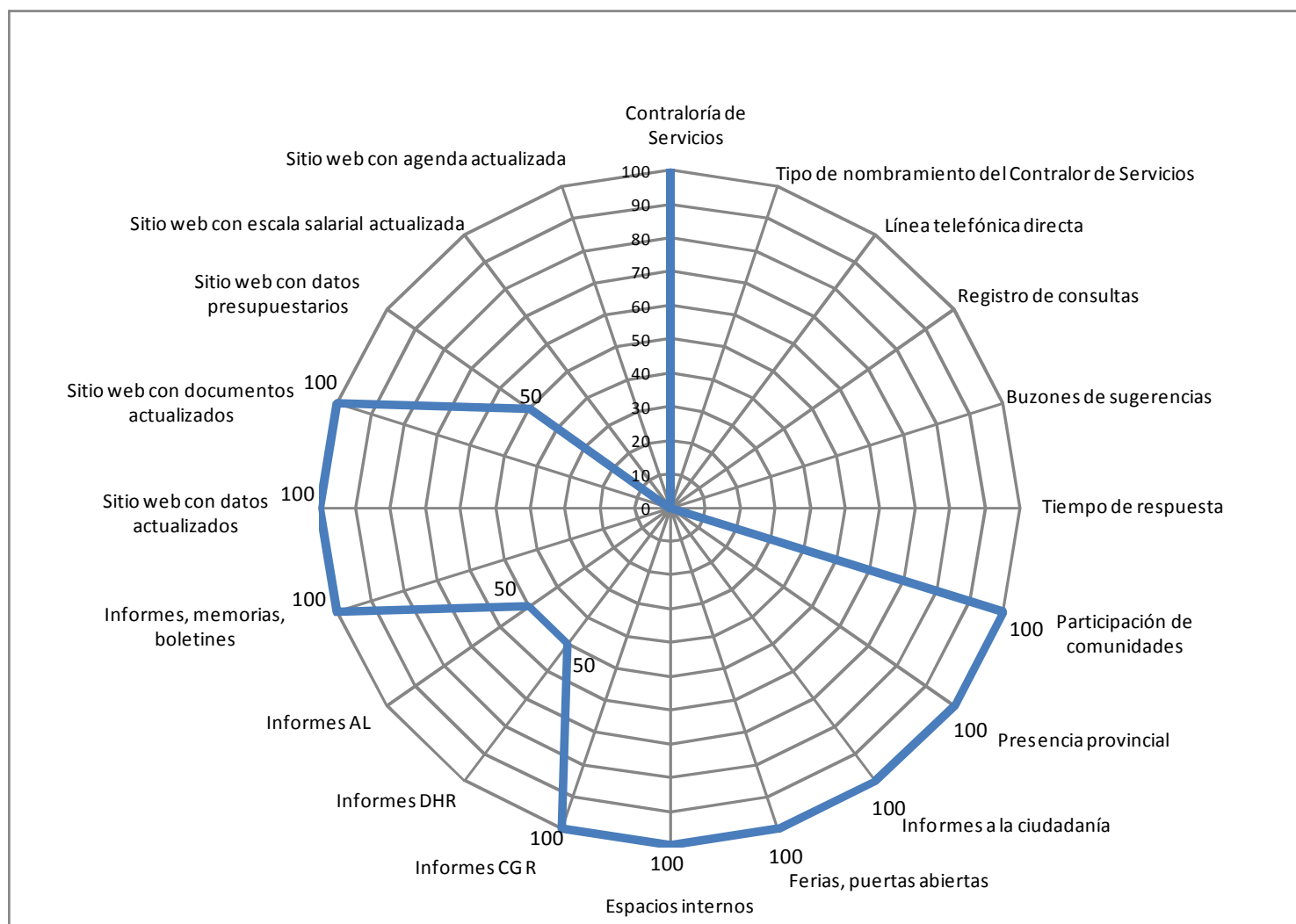
Los de puntaje medio en primer lugar se relacionan con la existencia de sanciones que se hayan dado a personal del MAG durante el último año. Aunque no ha habido sanciones, sí hay denuncias por mal uso de los vehículos de la institución (razón por la cual obtiene 50 puntos), por ejemplo, accidentes, beneficio personal, etc.

Complementando lo anterior, está el indicador del registro de unidades o departamentos que más problemas han presentado en tribunales contencioso-administrativos por corrupción. Hay una coincidencia en el tema de los vehículos, sin embargo, no se tiene medido estadísticamente como para calificarse como indicador, lo cual refleja nuevamente la situación que hay en varias instituciones públicas, es decir, que no se tiene evidencias exactas, inmediatas y registradas, lo que termina afectando que la información no esté cuando se necesita provocando el mismo resultado que si esa información no existiera, todo por no tenerla en el momento y lugar adecuados.

El que obtiene 100 puntos es el que da cuenta sobre investigaciones abiertas por parte de los tribunales de actos de corrupción que haya en el MAG. Debido a que no hay, según la fuente entrevistada, se le da el puntaje mencionado.

Pasando a la penúltima dimensión del MAG, la parlamentaria, de manera general se puede ver en el gráfico 16 que la mitad de los indicadores que la componen tienen 100 puntos. Con puntaje medio están tres indicadores y el resto, es decir, siete, no obtuvieron ni un solo punto.

**Gráfico 16. Indicadores de la dimensión parlamentaria. MAG. 2012**



Fuente: elaboración propia. Junio 2012.

Entre los que tienen nota máxima se encuentra el que indica la existencia de una Contraloría de Servicios en el MAG, es decir, que cumple con lo señalado en los antecedentes sobre el Decreto Ejecutivo n° 22511-Mideplan, referente al establecimiento del Sistema Nacional de Contralorías de Servicio de las Instituciones Públicas, como instrumento de garantía en la satisfacción de las necesidades de los usuarios.

Ahora bien, es importante hacer la aclaración de que:

“La apertura a la participación ciudadana debe contener una efectiva institucionalización en la creación legislativa y la consulta popular; además de permitir la evaluación de los servicios estatales que recibe, a través de un efectivo funcionamiento de las Contralorías de Servicios, lo que permita mejorar su calidad y no simplemente convertirse en grandes buzones de quejas arrojadas al aire”. (Obando, 2002, p.181, subrayado no es del original)

Otro de los indicadores en esta categoría es el relacionado con mecanismos que faciliten la participación de las comunidades en la definición de servicios que tiene el ministerio en el país. Dichosamente el MAG cuenta con oficinas regionales (aspecto que cubre a otro indicador con puntaje total de esta dimensión) en todas las provincias del país lo que le permite una cercanía mayor con las poblaciones de esas zonas, incluyendo las rurales, que han tenido un papel central en la agricultura y la ganadería del país.

Relacionado con esto mismo, debe destacarse lo que se comentó en la Cumbre de las Américas de Monterrey, México:

“Coincidimos en que, a través de la participación ciudadana, la sociedad civil debe contribuir en el diseño ejecución y evaluación de las políticas públicas impulsadas por los distintos órdenes o niveles de gobierno. Reconocemos el papel de la sociedad civil y su contribución a la buena gestión pública y reafirmamos la importancia de continuar consolidando nuevas asociaciones que permitan la vinculación constructiva entre gobiernos, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y distintos sectores de la sociedad civil”. (Villasuso, 2005, p.318)

Gracias a esa estructura regional que tiene el MAG puede difundir los diferentes informes que elabora a la ciudadanía, por eso mismo, obtiene 100 puntos en dar a conocer este tipo de documentos pues lo complementa con la publicación de ellos en la página web del ministerio.

En cumplimiento del indicador de realización de ferias de puertas abiertas, el MAG también satisface este criterio pues realiza a nivel rural las semanas de apertura donde ofrece información general de sus servicios y atención directa de las necesidades que presente la ciudadanía.

En cuanto a la respuesta de la pregunta si se tiene salones o espacios públicos de lectura donde los usuarios puedan revisar documentos, acceder a internet, descargar documentos y revisar la página de internet del ministerio, según se verificó con la fuente consultada, el MAG cuenta con el Sistema Unificado de Información Institucional (SUNI) que cumple con ese objetivo.

También cumple el MAG con la presentación periódica de informes a la CGR, respondiendo así a la obligación legal que le viene dada por normativa institucional.

Adicional a lo anterior, el MAG elabora informes, memorias, boletines, etc., y además los tiene a disposición del público en las oficinas de la institución, lo cual también se pudo comprobar. Este tipo de publicaciones no solo sirve para rendir cuentas sino que también permite construir una memoria histórica de la institución sobre su quehacer a lo largo de los años y los cambios de gobierno.

Otro aspecto que se pudo verificar es que en la página web del Ministerio se encuentra actualizados datos generales de la entidad como su organigrama, teléfonos de contacto, etc. Esto se vuelve fundamental a la hora de que la ciudadanía busque información del contacto en el MAG que pueda solventar sus dudas o le aconseje adecuadamente.

También relacionado con la página web del ministerio, se encuentra en ella las disposiciones y comunicados del MAG bastante actualizados, y de relevancia institucional e importancia para la ciudadanía que consulta esos sitios virtuales.

Por otro lado, en el grupo de las notas medias, se encuentra el de presentación de informes a la Defensoría de los Habitantes (DHR) pues el MAG solo lo hace cuando se lo solicitan sobre algún

tema en particular. Valga resaltar que lo deseable es que, se lo pidan o no, cada institución haga sus informes anualmente a la DHR como una forma proactiva de rendir cuentas.

Precisamente sobre este último punto la DHR ha propuesto recientemente a la Asamblea Legislativa (en el último informe presentado en el 2010) que su estatus legal debiera ser elevado a rango constitucional, pues además de ser la única en su género que no lo tiene a nivel latinoamericano, eso le daría más autoridad y contundencia a la hora de solicitar cuentas a las diferentes instituciones del país.

Retomando los indicadores con puntaje medio, es importante mencionar que la presentación de informes por parte del MAG a la Asamblea Legislativa, es algo que también se hace, sin embargo, solo presenta el informe anual que legalmente le corresponde. Por tanto, no presenta ningún otro tipo de informe y sería deseable que así fuera, de modo que mantenga informados a los integrantes de ese poder de la República.

El otro indicador de esta clasificación se relaciona con la información presupuestaria que debería aparecer en la página web del MAG. Aunque aparecen datos generales, no hay información detallada del presupuesto disponible ni actualizado. Esto afecta el acceso de la ciudadanía a esa información, sin embargo, valga la pena resaltar que la CGR ha avanzado de manera notable en esta materia, lo cual permite encontrar en su página web los diferentes montos presupuestarios del Gobierno Central e inclusive de los gobiernos locales.

Cambiando al grupo de los indicadores con cero puntos, uno de ellos consistió en preguntar sobre el tipo de nombramiento que tiene la persona encargada de la Contraloría de Servicios. En primer lugar es importante decir que no solo es que haya una contraloría de este tipo, sino que la persona a cargo esté con nombramiento en propiedad, de modo que su condición de interinazgo no sea una ventana de vulnerabilidad o manipulación a la hora de tomar decisiones.

Esto último puede presentarse por ejemplo, cuando una persona presente una queja o una denuncia y la Contraloría de Servicios resuelva en contra del MAG, es decir, que deba llamarle la atención o al menos manifestarse a favor del ciudadano. En una situación como estas él o la funcionaria a cargo de la Contraloría de Servicios puede verse comprometida de hacer su labor si su nombramiento depende de las autoridades del ministerio.



Como segundo punto a considerar sobre este indicador, es necesario que además del nombramiento en propiedad, sea una persona que se dedique exclusivamente a estas labores, es decir, que su contratación haya sido únicamente para eso y no dependa jerárquicamente de puestos que pudieran ejercer presión en su actuar.

Considerando lo anterior, el MAG obtuvo cero puntos en este indicador por dos razones: una, porque la persona que está ocupando la cabeza en la Contraloría de Servicios es la asistente de la Dirección Administrativa Financiera del ministerio, es decir, sus funciones no son exclusivamente contraloras, y dos, porque sus funciones administrativas, por la razón recién dicha, podrían contraponerse o entrar en conflicto con el deber ser de la contraloría.

Además este tipo de nombramiento en la Contraloría de Servicios lo único que hace es atentar contra la naturaleza de su creación y reafirma las críticas que se les hace sobre su inoperancia pues “no sirven porque son integradas por personas que están ligadas a las autoridades superiores, esto lo que fomenta es la corrupción”. (Villasuso, et.al., 2005, p.116)

Otro indicador obtuvo cero puntos porque no existe una línea telefónica directa y exclusiva para atender consultas, quejas o reclamos de los servicios que brinda el Ministerio, cercenando así la posibilidad a la ciudadanía de obtener información o aclarar dudas sobre los servicios que brinda el MAG.

Dicho de otra forma, si el ciudadano no tiene un acceso fácil y directo en el cual pueda ver satisfecha su demanda, esto genera un distanciamiento entre la institución y la persona, perjudicando de este modo el derecho que tiene todo ciudadano de recibir una adecuada atención por parte de aquellas dependencias a las cuales por ley se les ha conferido la custodia de determinados servicios en procura del bienestar público.

Por lo dicho anteriormente sobre el nombramiento que tiene la contraloría, más la ausencia de una línea telefónica directa para la ciudadanía, es casi obvio saber que el indicador del registro automatizado de consultas y quejas, según nombre, fecha, lugar, asunto, tema, estado de resolución, etc., también obtuvo cero puntos. Tal como está funcionando actualmente, esto queda

en un proceso informal que cada dependencia del MAG hará de acuerdo al criterio de la persona que esté a cargo, pero no como un esfuerzo institucional de rendición de cuentas.

Valga agregar que tampoco obtienen puntaje, por razones similares a las ya dichas, los indicadores de existencia de buzones especiales para sugerencias a disposición del usuario y un control de los tiempos que lleva atender las diferentes solicitudes de los usuarios al ministerio. Todo esto hace que el MAG desconozca por completo el perfil de sus usuarios, por tanto, tampoco sabrá en qué debe mejorar para brindarles un mejor servicio, pues ni siquiera sabe si lo que hace está bien o mal; es decir, se encuentra sin recibir realimentación en cuanto a la solución de las necesidades que la ciudadanía requiere.

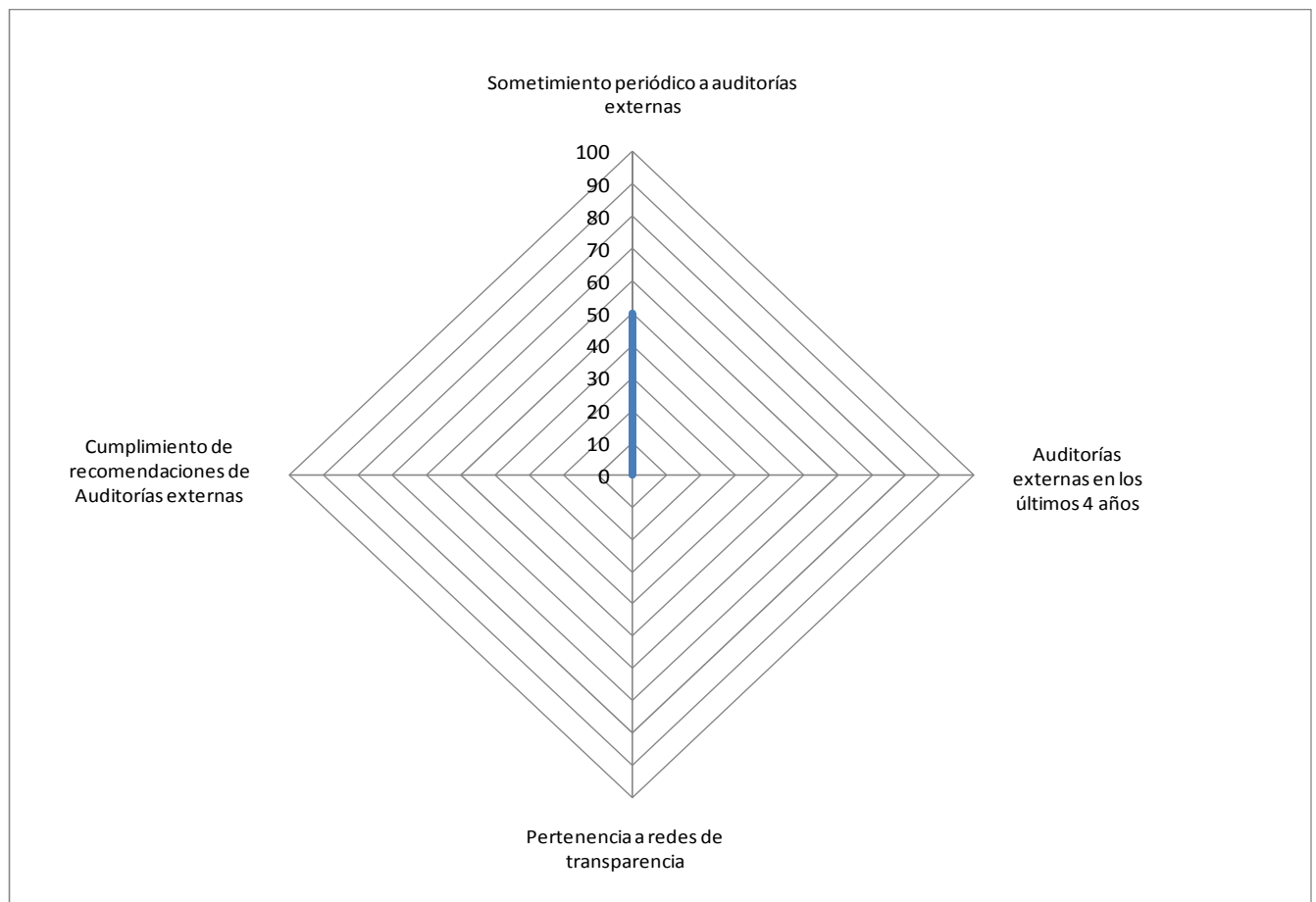
Para cerrar los indicadores que no obtuvieron puntaje en esta dimensión, es necesario mencionar que en la página web del MAG no hay ninguna información, ni detallada ni general, sobre las remuneraciones de su personal. Aunque sea considerado por algunos como violatorio a los derechos laborales, sí debería aparecer en la página del ministerio los tipos de puestos, cantidad de funcionarios y su respectivo salario base, así como los “plus” o beneficios salariales adicionales a que tiene derecho de acuerdo a cada puesto.

Es decir, no es que aparezca en la página web el nombre de cada funcionario con su salario, porque se debe respetar ese dato, pero sí que aparezca el nombre general del puesto con su respectivo salario base y los pluses salariales a los que podría tener derecho, así como los requisitos que debe tener quien ocupe esas funciones.

Como se puede deducir, si no está la información salarial básica, mucho menos se podrá encontrar el otro indicador que pretende que en la página web se encuentre la agenda o bien la lista de actividades, diarias, semanales o mensuales en las que participarán las autoridades ministeriales.

La última dimensión de análisis para el MAG reúne cuatro indicadores, de los cuales ninguno obtuvo puntaje máximo sino que se dividieron entre 50 y 0 puntos (un indicador para el primer puntaje y tres para el segundo). Esto se observa en el gráfico 17 a continuación.

**Gráfico 17. Indicadores de la dimensión auditorías externas. MAG. 2012**



Fuente: elaboración propia. Junio 2012.

El único indicador que obtuvo puntaje medio fue el sometimiento que ha tenido el ministerio a auditorías externas (públicas o privadas), resultando que el MAG ha tenido únicamente algún tipo de revisión por parte de la CGR y el Ministerio de Hacienda (en cumplimiento de sus funciones habituales) pero no de alguna otra entidad a la que se le haya solicitado auditar algún proceso o departamento en particular.

Pasando a los indicadores que obtuvieron puntaje cero, se encuentra en primer lugar el que da cuenta sobre la existencia de auditorías externas realizadas en el ministerio durante los últimos 4 años. Debido a que no se ha dado ni una sola, se le otorgó cero puntos al indicador.

El otro indicador sin puntaje es el que evalúa si el MAG pertenece a una comisión o red interinstitucional para perfeccionar la rendición de cuentas. Aunque la fuente consultada mencionó que sí, según la revisión hecha de la Red de Transparencia (de la cual se habló anteriormente), no se encontró que el MAG estuviera en ella, por tanto, no se le otorgó puntaje.

Debido a lo anterior, como no se ha hecho ninguna auditoría externa, tampoco se cuenta con un registro de cuál es el promedio de cumplimiento que tiene la Dirección Administrativa de las recomendaciones que han brindado esas auditorías. Valga mencionar que las auditorías externas son convenientes no solo cuando hay algún tipo de problema o situación anómala, sino que también para verificar que la institución marcha por buen camino de manera general o en alguna área particular, de ahí la importancia que otra entidad, de manera objetiva, brinde un criterio sobre lo realizado.

En resumen, al finalizar este análisis, se puede decir para el caso del MAG que es un ministerio que ha avanzado en algunas áreas de la rendición de cuentas, que cumple con estándares mínimos fijados por instituciones de control horizontal del país y otras disposiciones que le soliciten formalmente. Sin embargo, otras áreas están descubiertas y se trabaja no con medidas preventivas para cerrar posibilidades de corrupción, sino como reacción a hechos criticados por la prensa o la opinión pública.

Lo anterior hace que se tenga dos aspectos a destacar. Uno, que hay información para elaborar algunos indicadores pero no la suficiente para completar todos ellos y dos, que hay una serie de indicadores que no existen y ni siquiera están diseñados, aunque sí habría disposición de elaborarlos, según se pudo constatar en la institución.

Adicional a lo anterior y según la fuente consultada en este ministerio, en los últimos 5 años, a propósito de la Ley de Control Interno y otros avances en materia de rendición de cuentas que ha hecho el país (al menos en fase inicial), se ha venido trabajando en este tema, aunque está claro por parte del MAG que se tiene limitantes y debilidades que deben convertirse a futuro en fortalezas, por medio de un mayor compromiso en establecer mecanismos de generación de indicadores sobre este tema.

Luego de haber visto cada indicador en detalle de manera individualizada para el MINAE y el MAG, es importante comparar ahora cada una de las dimensiones del índice de RC entre estos dos ministerios. De esta manera se podrá visualizar mejor la posición de cada uno y del mismo modo esto servirá para ejemplificar cómo se podría comparar varias instituciones a la vez, tomando en cuenta que una de las metas propuestas con esta investigación es que pueda replicarse para el resto del sector público y de ese modo se instale como una herramienta de monitoreo, control y seguimiento en el tema de la rendición de cuentas para Costa Rica.

## **5. COMPARACIÓN DE LAS DIMENSIONES DE RENDICIÓN DE CUENTAS ENTRE EL MAG Y MINAE**

Tal como se indicó anteriormente, este apartado de comparación es para tener un panorama más completo del índice de RC concebido en esta investigación. Aquí se podrá visualizar de manera general cómo se comportan ambas instituciones bajo un mismo estándar.

Ahora bien, cuando esto se vaya a replicar a otras instituciones es importante considerar el tipo de sector en el que se encuentre junto con otras particularidades propias de la institución. Valga recordar que este índice se centró en sector público centralizado, aunque hay muchas cosas que se pueden aplicar directamente a varios sectores y algunos otros indicadores solo requieren alguna modificación para adaptarse a la realidad de otras instituciones.

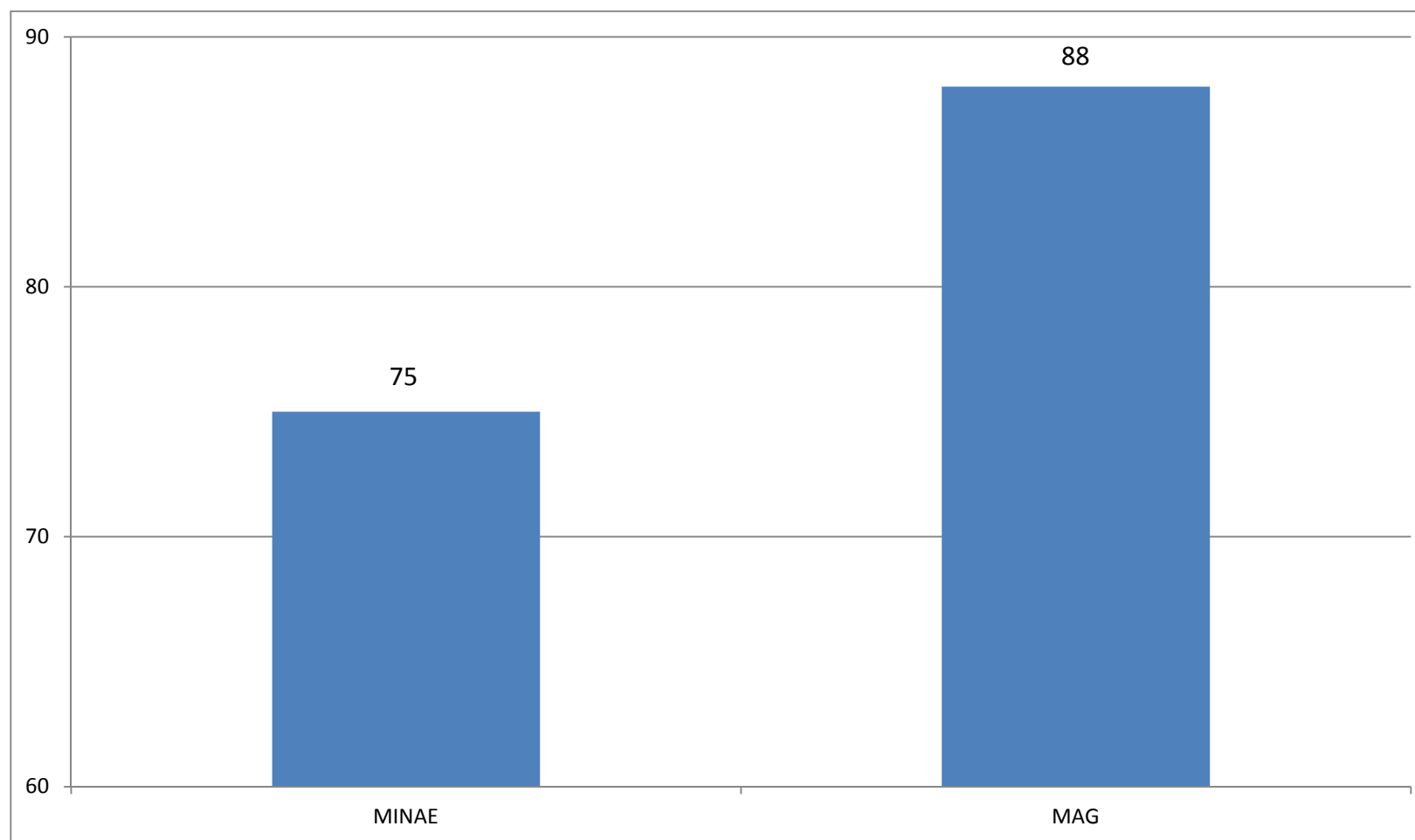
Dichosamente, como se dijo al inicio de este trabajo, el MAG y el MINAE no solo pertenecen al sector público centralizado sino que cuentan con presupuestos y dimensiones semejantes, lo cual permite hacer una mejor comparación y de ese modo propiciar la instauración de esta práctica en el sector público costarricense.

Para iniciar se muestra la dimensión clásica, que cabe recordar, incluye temas de legalidad, aspectos económicos y de índole formal en aspectos básicos de la rendición de cuentas de cualquier país.

Tal como ya se ha visto, esta dimensión es cubierta positivamente por ambas instituciones, sin embargo, hay aspectos que, como en toda actividad, deben y pueden mejorarse, con el fin de tener una mejor rendición de cuentas en Costa Rica.

A continuación el gráfico 18 con la comparación indicada.

**Gráfico 18. Comparación de la dimensión clásica. MINAE-MAG. 2012**



Fuente: elaboración propia. Junio 2012.

Del gráfico 18 se puede decir que ambas instituciones superan la nota mínima de setenta (según escala académica universitaria nacional) aunque resalta que el MAG obtiene una ponderación mayor a la del MINAE. Esta diferencia de 13 puntos entre un ministerio y otro obedece a que el MAG tiene ponderaciones mayores en algunos de los indicadores analizados y el promedio general le favorece.

Para continuar explicando dicha diferencia, hay que indicar que el MAG obtiene puntaje superior en la incorporación de la RC dentro del plan institucional y además, en mantener un inventario digital actualizado, según informó en su momento la fuente autorizada. Otro elemento destacable es que el MAG, específicamente la Dirección Administrativa, cuenta con un registro del seguimiento y cumplimiento que ha dado a las recomendaciones de la Auditoría Interna y finalmente, la presencia de “gavilanes” no es algo evidente.

Estos son los factores que marcan la diferencia pues en lo demás, es decir, funciones definidas claramente, contar con un inventario general y su responsable, señalización de incompatibilidades público-privadas, garantías para denunciar y código de ética, se mantienen prácticamente iguales para los dos ministerios.

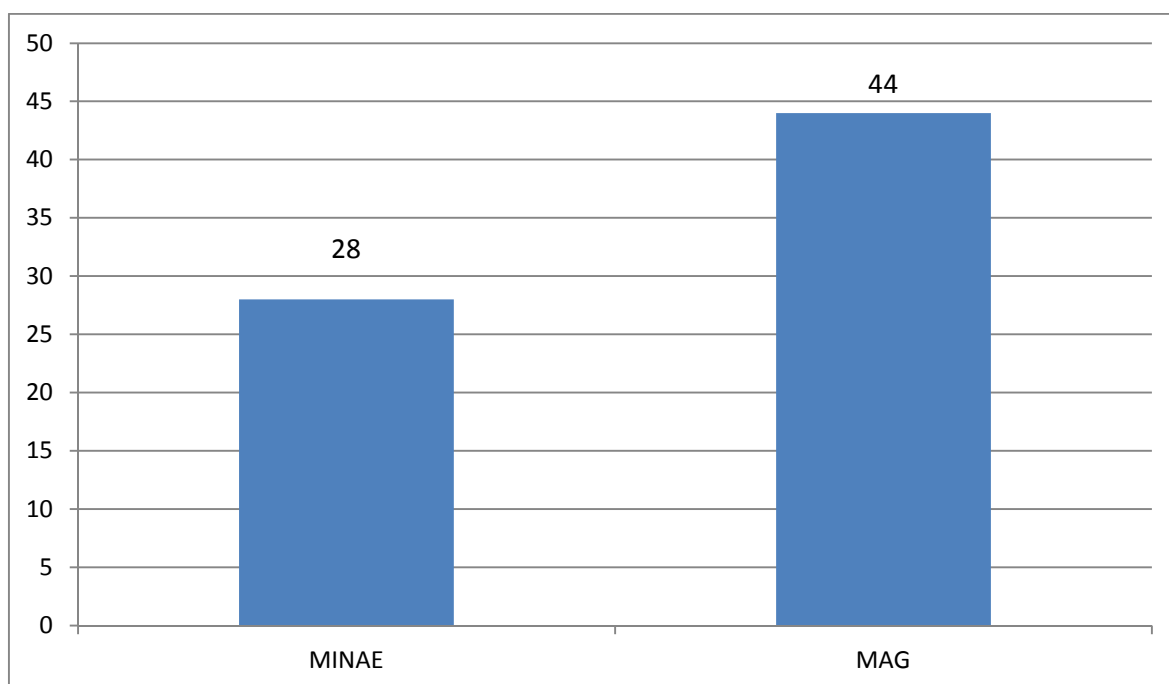
Debe recordarse que en general esta dimensión sale bien calificada porque trata temas relacionados con la normativa que ya existe en el país, por eso se denomina clásica.

Agregado a lo anterior, esta es la única dimensión de las que se compara, que obtiene puntaje mayor a setenta. Por tanto, en relación con lo anterior, se verá en el gráfico 18 que la situación cambia notablemente cuando se pasa a la dimensión de gestión, y sucederá igual en los siguientes gráficos con su dimensión respectiva.

Dicha dimensión se basa en indicadores de economía, eficacia y eficiencia, es decir, cuando se aplica la medición de rendición de cuentas no a la normativa (como en el gráfico anterior) sino a su aplicación, flaquea el cumplimiento de indicadores. Por decirlo de otro modo, al tener un instrumento más riguroso que evalúe la rendición de cuentas en la práctica, empiezan a salir las debilidades.



**Gráfico 19. Comparación de la dimensión de gestión. MINAE-MAG. 2012**



Fuente: elaboración propia. Junio 2012.

Claramente al observar el gráfico 19 se pueden concluir dos cosas. Una, que ninguno de los dos ministerios obtuvo una buena calificación, y dos, que el MAG vuelve a superar al MINAE por una cantidad similar (16 puntos en este caso) al gráfico anterior.

Tal como se detalló en el análisis particular previo a este apartado, ninguno de los dos ministerios cuenta con indicadores elaborados para medir adecuadamente los recursos propios ni los disponibles, ni para valorar la equidad de acceso a los servicios o la percepción de su labor ni la relación con el entorno. Tampoco cuenta con registros de mejora ni estudios de mercado o de valuaciones en cuanto a economías en las compras, es decir, son entidades bastante desprotegidas y vulnerables en esta dimensión de la rendición de cuentas.

Los únicos factores en que presentan datos apropiados es en disminución de trámites, fundamentado principalmente en la ley que existe para estos efectos en la Administración

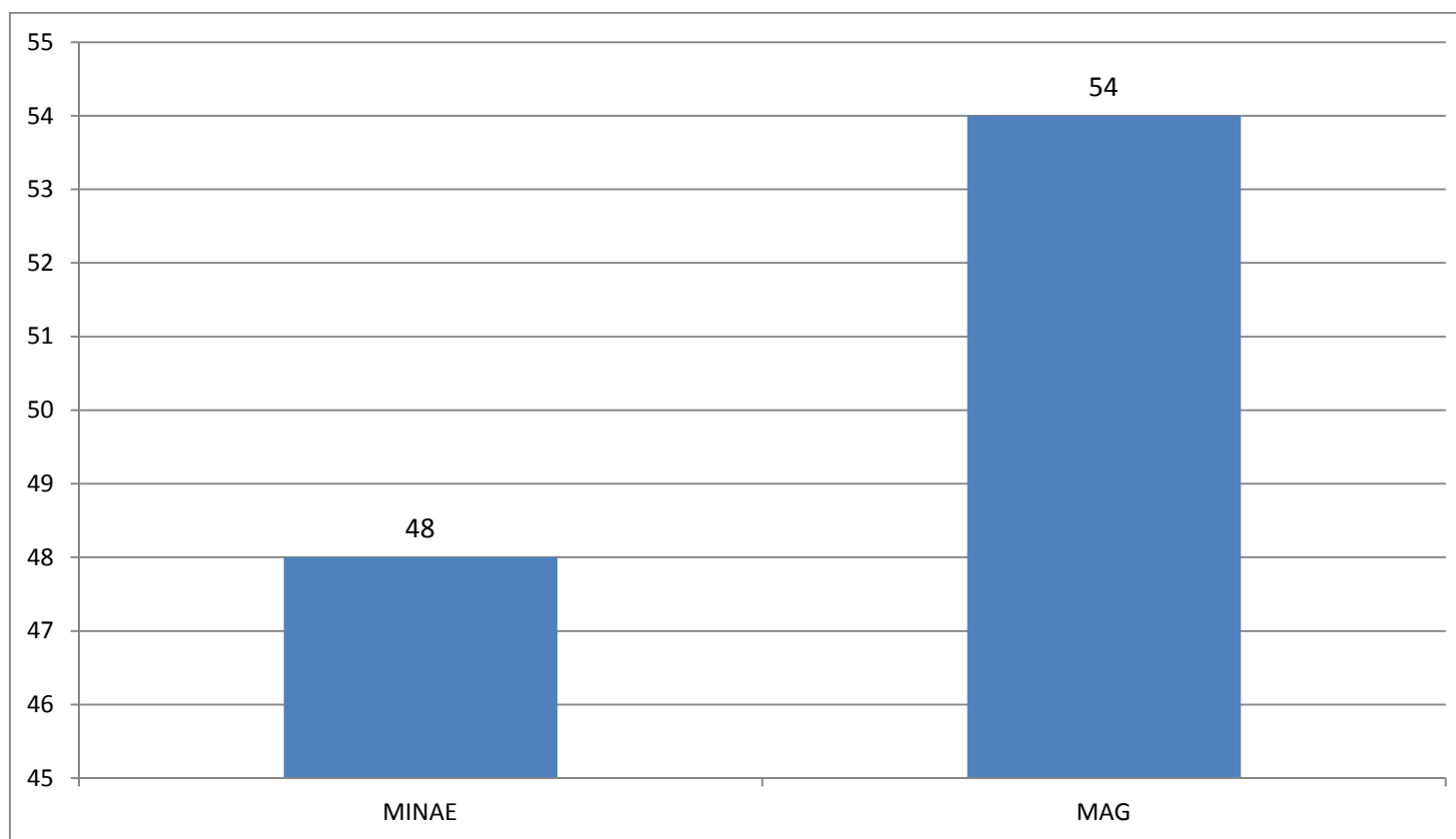
Pública, y el registro de compras, gracias a los nuevos sistemas digitales de proveeduría que se ha implantado y registran las transacciones automáticamente.

Adicionalmente, el MAG muestra buen puntaje en indicadores de volumen de servicios, recursos utilizados, estudios de mercado, principalmente. Esto le permite al MAG volver a superar al MINAE cuando se somete al índice de rendición de cuentas elaborado en esta investigación.

Por otro lado, el resultado obtenido en el gráfico 20 reitera la superioridad que el MAG ha tenido en este índice, aunque se debe recordar que eso no quiere decir que las calificaciones de este último sean las óptimas.

A continuación el gráfico 20 sobre la dimensión organizativa.

**Gráfico 20. Comparación de la dimensión organizativa. MINAE- MAG. 2012**



Fuente: elaboración propia. Junio 2012.

Según el gráfico 20, de nuevo el MAG aparece por encima del MINAE, aunque tan solo con 10 puntos en este caso. La diferencia se marca no porque el MAG obtenga muchos puntajes máximos en esta dimensión sino más bien puntajes medios, mientras que el MINAE aparece con cero en varias categorías.

Ambos ministerios coinciden con altos puntajes en la medición del porcentaje de interinos, años de interinazgo, cuantificación de plazas de confianza, participación de varias personas en el proceso de compras, definición de misión, visión, objetivos, etc. Tal como se ve, al igual que ha sucedido con otros indicadores ya vistos, ambos ministerios cumplen en los parámetros básicos en los que ya hay mucha legislación y procedimientos hechos, no obstante, al entrar en más detalles empiezan a aparecer debilidades.

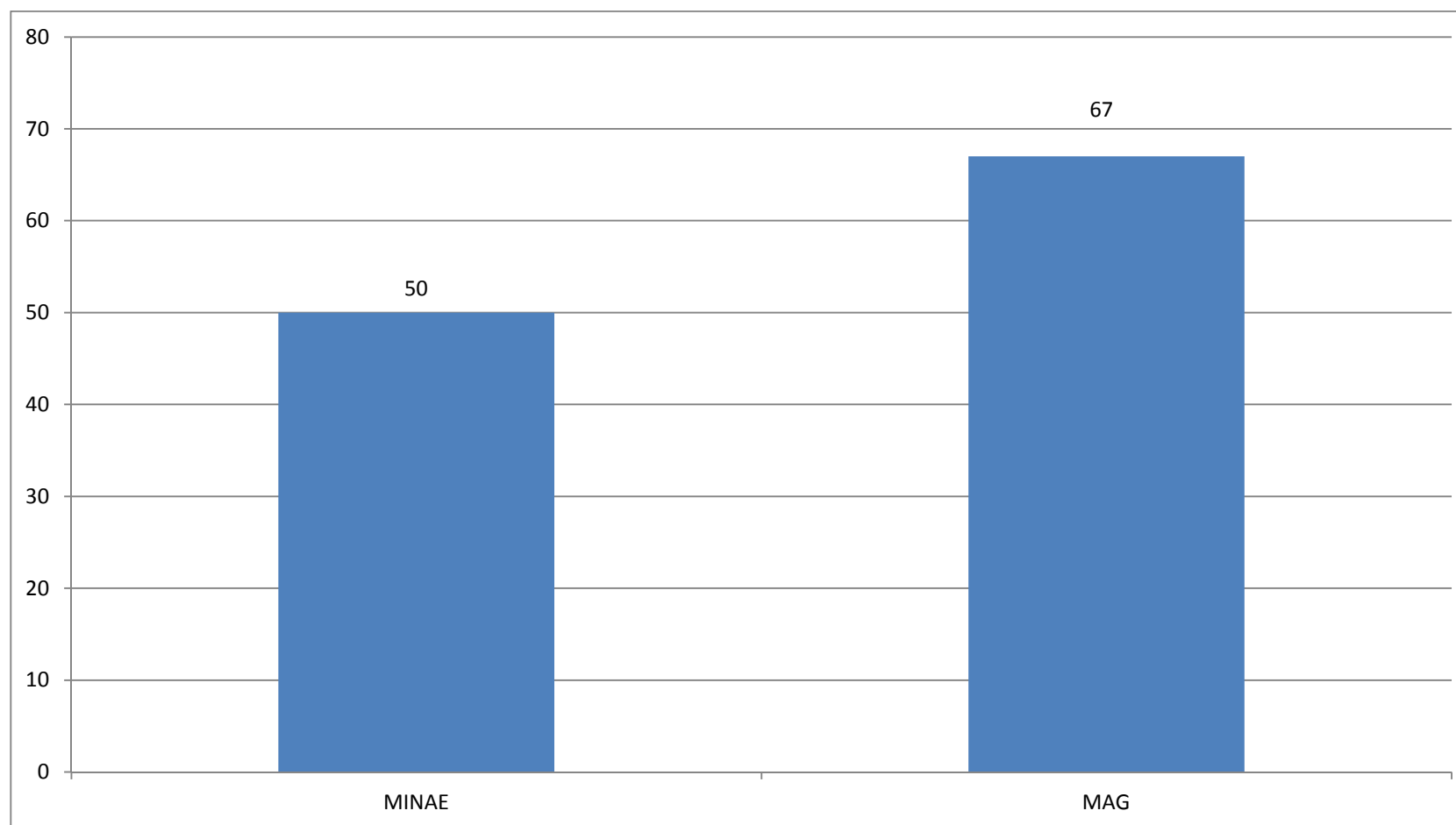
Estos puntos débiles de ambos están en realización de pruebas adicionales a la que establece la DGSC a la hora de contratar personal (procedimiento invalidado por la Sala Constitucional y que respalda lo propuesto por esta investigación), evaluaciones de desempeño propias y más frecuentes, conformación de unidad de archivo de acuerdo a los parámetros de la ley.

Por tanto, lo que da ventaja al MAG son algunos indicadores donde obtiene puntaje medio, dado que el MINAE consigue nota cero. Estos indicadores son medición del ausentismo, capacitaciones en RC, revisión de antecedentes, promoción de valores, verificación de facturas presentadas por funcionarios, procedimientos del manejo de muestras por parte de proveedores, principalmente.

Luego de esta dimensión, se pasa ahora a la judicial, que a pesar de tener menos indicadores, tampoco permite que los ministerios estudiados obtengan datos positivos.

Esta información se aprecia en el gráfico 21 que se muestra más abajo.

**Gráfico 21. Comparación de la dimensión judicial. MINAE-MAG. 2012**



Fuente: elaboración propia. Junio 2012.

Para explicar el gráfico 21 es importante recordar que la dimensión judicial trata sobre funcionarios sancionados en los últimos años o que tengan investigaciones pendientes por corrupción y si se cuenta con un registro de unidades internas con mayor cantidad de problemas judiciales.

Ambos ministerios vuelven a conseguir una nota inferior a setenta, y la diferencia otra vez es favorable al MAG con 17 puntos por encima del MINAE. Esta diferencia se debe a que en el MAG no hay, según la fuente consultada, investigaciones pendientes por corrupción, y además porque obtuvo puntaje medio en las otras dos dimensiones.

Por su parte el MINAE solo obtiene puntaje medio en investigaciones pendientes, precisamente por el cuestionado actuar del ex ministro Dobles. Los demás indicadores de este ministerio no recibieron puntaje.

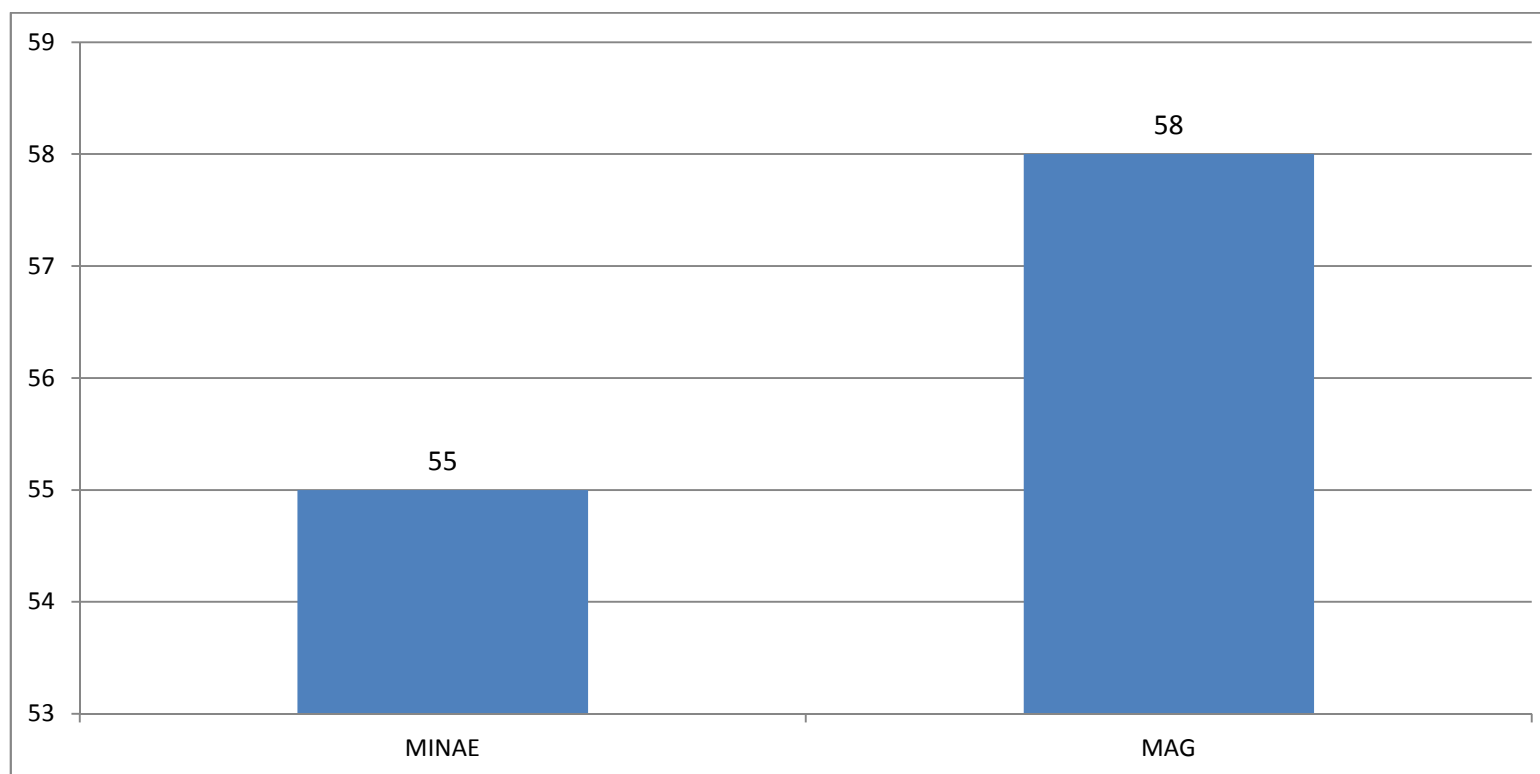
Vale la pena reiterar el fuerte cuestionamiento que ha recibido el MINAE en la figura de su ex ministro. Una sola persona puede hacer que se cuestione todo el quehacer de una institución, lo cual no es justo.

La exposición que ha tenido durante varios años el anterior jerarca de este ministerio, junto con las acusaciones que le ha hecho la Fiscalía, socavan la credibilidad de la ciudadanía en la gestión pública y esto termina afectando la confianza en la democracia, de ahí la importancia de reiterar que este índice busca poner en evidencia que Costa Rica no está tan bien como dicen en materia de RC pues al aplicarse “medidas duras” a este tema, la evaluación no es positiva.

Pasando a la otra dimensión, tampoco hay resultados positivos. Ambos ministerios vuelven a obtener notas desfavorables.

Dicha información puede ser observada en el gráfico 22, relacionada con la dimensión parlamentaria.

**Gráfico 22. Comparación de la dimensión parlamentaria. MINAE-MAG. 2012**



Fuente: elaboración propia. Junio 2012.

Con el gráfico 22 de la dimensión parlamentaria tampoco hay novedades. Se repite la historia; puntaje menor a setenta en ambos casos y el MAG obtiene un puntaje mayor que el MINAE, reconociendo que en esta dimensión la diferencia es menor a las anteriores, pues los separan tan solo 3 puntos.

Ambos ministerios comparten alto puntaje en el tema de participación de comunidades, lo cual parece lógico porque su labor, basada en la agricultura y el ambiente, es fundamentalmente desarrollada en las comunidades rurales, no en lo urbano. Este puntaje se complementa con el obtenido en presencial provincial (por las mismas razones anteriores) y realización de feria de puertas abiertas.

También se da un alto porcentaje en ambos ministerios con respecto a informes presentados a la Contraloría General de la República, elaboración de informes y memorias y la existencia de contralorías de servicio. Esto se da porque todas estas acciones son obligatorias, es decir, hay normativa específica que exige la realización de esto en dichos ministerios en particular, aunque debe señalarse que en ambas entidades el nombramiento de la persona que asume las funciones de contralor de servicios es irregular pues no tiene el puesto ni la independencia administrativa que se requiere.

Este cumplimiento, relativamente alto, en ambos ministerios, también se explica por la normativa existente en el país sobre esta materia y por el papel de las instituciones de control horizontal (*accountability* comentada en capítulos anteriores).

El MINAE sí tiene algunos puntajes medios que no tiene el MAG. Se enfocan en aspectos como línea telefónica directa, buzones de sugerencias, informes a la ciudadanía, espacios internos para revisión documental, etc.

Sin embargo, el MINAE cuenta con varios indicadores relacionados con su sitio web sin puntaje, por ejemplo, no aparecen datos presupuestarios, escalas salariales, agenda actualizada, entre otros.

Por tanto, el MAG marca una pequeña diferencia porque tiene más indicadores con nota máxima, sin embargo, también tiene más indicadores sin puntaje. El resultado entonces es producto del promedio obtenido entre esos dos extremos pero se deja evidenciado que la mayoría de indicadores es deficitaria para esta dimensión.

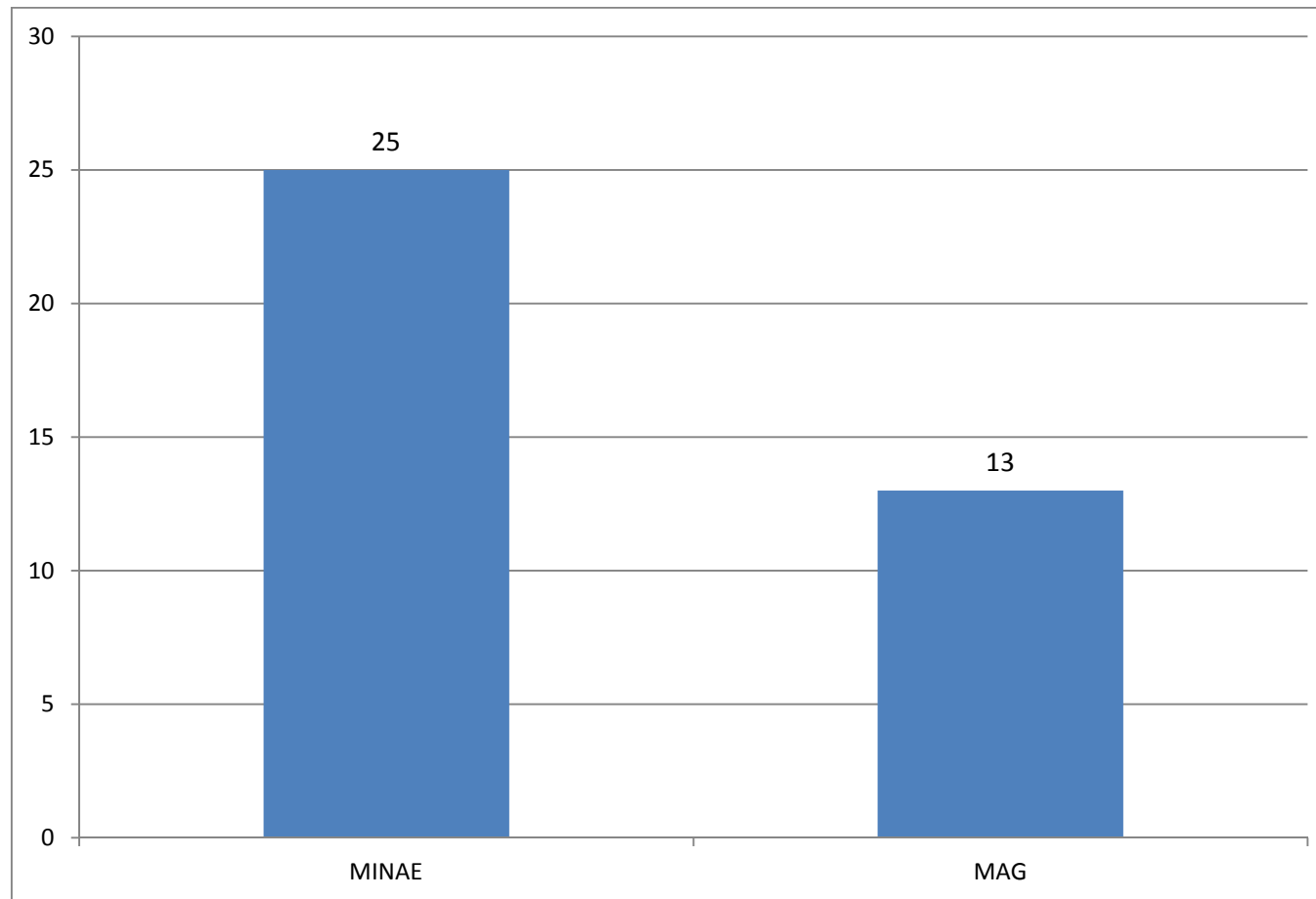


Sumado a lo ya dicho para el MAG, los elementos sin puntaje se ubican en el nombramiento del contralor de servicios, la línea telefónica directa para atención de usuarios, el registro de consultas y buzón de sugerencias, actualización del sitio web, entre otros.

No obstante lo anterior, vale la pena resaltar que en la más reciente revisión del sitio web del MAG, hecha en los momentos finales de esta investigación, se pudo comprobar que han instaurado un equipo específico encargado del control interno y tienen aplicaciones digitales para sus funcionarios vía web, aspecto que es muy loable, aunque deja en evidencia la carencia de políticas gubernamentales homogéneas aplicables para todos los ministerios, es decir, aunque la obligación de crear comisiones de control interno se encuentra en la normativa costarricense, la implantación de ellas y sus respectivos mecanismos tienen esfuerzos muy dispares en todo el sector público costarricense.

Finalmente, se pasa ahora al gráfico 23 que muestra la dimensión de auditorías externas.

**Gráfico 23. Comparación de la dimensión auditorías externas. MINAE-MAG. 2012**



Fuente: elaboración propia. Junio 2012.

Quizá lo primero que resalta en el gráfico 23 es que por primera vez aparece el MINAE por encima del MAG. Sin embargo ese dato es agri dulce para efectos de la rendición de cuentas porque a la vez es la dimensión peor calificada de todas.

La única diferencia entre el MINAE y el MAG es que el primero obtuvo dos puntajes medios y el segundo solo uno, sin embargo, los demás puntajes fueron cero para ambos ministerios.

Dicho de otro modo, comparten puntaje medio en el sometimiento periódico a auditorías externas, motivado por el cumplimiento de la normativa costarricense al respecto. Sin embargo, y en contraste con lo anterior, ambos ministerios no reportan auditorías externas en los últimos cuatro años, de acuerdo a la fuente consultada.

Obviamente esto también afecta el puntaje del otro indicador para ambas instituciones. Este dato, relacionado con el cumplimiento de recomendaciones de las auditorías externas, también evidencia que no se hace frecuentemente este tipo de auditorías, lo cual es una verdadera lástima pues ellas son independientes de la auditoría interna, por tanto, se supone que tienen mayor grado de autonomía, independencia y objetividad.

El otro indicador que sí obtiene puntaje para el MINAE, es la pertenencia a redes de transparencia. Dado que este ministerio sí pertenece al menos a la de Gobierno Digital, logra un puntaje medio, sin embargo, el MAG, al igual que la mayoría de instituciones públicas centralizadas y descentralizadas, aun no está comprometido con este tipo de políticas de redes de transparencia o esfuerzos por el estilo.

Tal como se ha visto, salvo la primera dimensión, todas las demás han obtenido bajos puntajes, situación de la cual no escaparía la mayoría de las restantes instituciones públicas en caso que se les aplicara el índice. Por tanto, tal como se ha insistido a lo largo de esta investigación, no solo es necesario tener indicadores fuertes sino también que no sean contruidos complacientemente para obtener solo resultados positivos; el mejor indicador es el que representa primero un reto a lograr y segundo, una meta a superar.

Se quiere dejar constancia además de la imperiosa necesidad de que haya esfuerzos coordinados y sistemáticos en todo el sector público en materia de rendición de cuentas. Lo evidenciado en esta comparación entre el MAG y MINAE lo que refleja es que los pocos

avances se dan por cumplimiento básico de la normativa nacional relacionada principalmente con temas presupuestarios y administrativo-legales.

Sin embargo, esos avances limitados no son los requeridos para una democracia en evolución que se preocupe por una adecuada rendición de cuentas. En esa evolución queda comprobado que las novedades o esfuerzos dignos de resaltar son producto de iniciativas personales o ministeriales (en el mejor de los casos) pero no responden a políticas públicas generalizadas y aplicadas a todo el aparato gubernamental, es decir, los avances son contados con los dedos de la mano aunque se diluyen en sus resultados porque no existe la suficiente institucionalidad que los genere donde no hay, ni los mantenga, ni les ayude a perdurar en el tiempo.

Estas últimas ideas permiten señalar los desafíos que enfrenta la rendición de cuentas en la Administración Pública costarricense.

## **CAPÍTULO V: DESAFÍOS EN RENDICIÓN DE CUENTAS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE COSTA RICA**

En cumplimiento de otro de los objetivos específicos de la investigación, relacionado con el planteamiento de recomendaciones del tema central de esta tesis, el presente capítulo señala los principales desafíos o caminos a seguir en el sector público centralizado costarricense que permita mejorar la rendición de cuentas. Tal como se ha mostrado para el MAG Y MINAE, los resultados de la RC costarricense bajo estos parámetros no son satisfactorios, confirmándose la hipótesis planteada de esta investigación en el sentido de que en Costa Rica no hay una adecuada rendición de cuentas, a pesar de que algunos sectores políticos y burocráticos digan lo contrario.

Lo anterior se prueba con varias señales de alerta que indican áreas que pueden ser consideradas prioritarias sobre otras, sin embargo, todas las dimensiones que se analizaron deben ser abordadas con esmero por parte de los tomadores de decisiones en la Administración Pública para mejorar la rendición de cuentas.

El principal desafío que surge como producto de esta investigación, es que se adopte como política gubernamental de análisis y evaluación, el modelo del índice de rendición de cuentas propuesto para que sea aplicado, al menos, a todos los ministerios del país en una primera etapa, buscando a mediano plazos mejoras en los procesos de rendición de cuentas y, en el largo plazo, su consolidación a todas las entidades públicas del país.

En este mismo sentido, el índice pretende fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en el sector público, por medio de los controles internos y externos, cubriendo asuntos administrativos, financieros, de contratación, de compras, etc., lo cual también ha sido apoyado teóricamente por los autores con los que se ha construido el apartado teórico de este documento, destacando la estructura dada por Ramío que se complementó con la doctrina obtenida de la revisión bibliográfica y de ese modo se establecieron más indicadores.

En una etapa posterior a la puesta en práctica del índice, su aplicación debiera hacerse extensiva al resto de instituciones públicas, adecuándolo a los otros sectores de la Administración Pública. No obstante, hay que recordar que no se puede dejar de lado la consideración del funcionamiento particular de estos otros sectores, además, su normativa interna y características particulares, de modo que una vez lograda esta ampliación en la

cobertura de la herramienta desarrollada, se aplique al menos una vez al año, permitiendo así construir un plan de fortalecimiento por varios periodos según las dimensiones más débiles encontradas.

Es decir, conforme se obtengan resultados eso permitirá desarrollar un plan de mejoramiento a largo plazo pues quedará evidenciado dónde se debe mejorar, aspecto que en la realidad ni siquiera queda a la intuición pues ni hay nada que esté monitoreando este tipo de aspectos.

Dentro de la particularidad de cada institución, como ya se ha dicho antes en este estudio, se debe valorar su naturaleza, alcances, presupuestos, cobertura poblacional, objetivos, prioridades, etc.; debe valorarse en cada caso si todos los indicadores le aplican directamente, o bien, adaptarlos, o si es necesario incluir otros indicadores de modo que el test sea realmente una especie de “prueba ácida” que cuestione el actuar de la institución en esta materia pues sería una gran decepción que las organizaciones públicas se sometieran a un índice complaciente y que siempre brinde resultados satisfactorios, sea por su mala aplicación o porque está hecho previamente para obtener calificaciones favorables.

Precisamente lo anterior ha sido uno de los motivos para la elaborar esta investigación, ya que se reitera que hay en el país una serie de normativa sobre rendición de cuentas con la cual se escudan instituciones y algunos actores políticos para hacer creer a la opinión pública, a través del discurso político y técnico, que tenemos una buena rendición de cuentas; sin embargo, como ha quedado evidente para confirmar la hipótesis investigativa, la normativa actual no solo es muy general sino insuficiente pues no está actualizada de acuerdo a lo que teórica y prácticamente ha funcionado en otras latitudes.

Además de la generalidad con que está hecha la normativa, es decir, que le falta particularidad o referencia a hechos concretos, también carece de coherencia con la realidad. Dicho de otro modo, está la norma pero no hay cómo medirla ni cuantificarla y eso hace inoperativa la RC pues se queda en el discurso, en calificaciones subjetivas que no permiten otro modo de visualizarla.

Siendo así, habría una serie de pasos a corto y mediano plazo, que irían desde la aplicación pura del modelo propuesto en esta investigación, con una metodología probada y que ha dado un resultado contundente, o bien, hacerle cambios con un criterio objetivo y valorado por expertos en el tema, para hacer una primera aplicación que arroje un diagnóstico inicial

y posteriormente facilite la elaboración de un plan de mejoras o de fortalecimiento que se habló con anterioridad.

Dentro de esta preparación de las instituciones para rendir cuentas es necesario tomar en cuenta que, como ya se ha dicho, se trata de brindar la información cuando la ciudadanía o las instituciones de control la soliciten, pues no basta con saber que se tiene la información sino que está disponible en el momento que realmente se necesita.

Pero la Administración Pública no se puede quedar cruzada de brazos ahí. Debe informar de manera proactiva, comunicando por los medios más adecuados, de acuerdo a la población a la cual vaya dirigido el mensaje, sobre los procesos y trámites que la organización pública vaya a realizar o necesite transmitir a sus usuarios.

El ocultamiento y los secretos no son propios de la Administración Pública. Su mera insinuación atenta contra los más altos principios de transparencia y acerca la actuación de los servidores públicos a la corrupción, de ahí la imperiosa necesidad de fortalecer las vías de información en ambos sentidos, entiéndase desde el que gobierna hacia el gobernado y viceversa, sin olvidar que el poder soberano en una democracia siempre está en el pueblo.

En este marco, también es fundamental que se definan inmediatamente una serie de políticas que hagan cumplir la normativa sobre los archivos públicos. Dentro de las principales medidas debe estar la asignación de presupuesto a los archivos institucionales, cuya importancia ya se ha recalcado vehementemente en esta investigación, dotándoles de espacio físico ajustado a los requerimientos de su debida conservación, contratación de profesionales encargados de la disposición, manejo y utilización de dicho archivo que procura una mejor información entre la Administración Pública y el administrado, así como dentro del mismo aparato público.

Como parte de ese proceso de comunicación, el sector público costarricense debe evolucionar en el uso de las herramientas como las páginas web. Estas deben servir para realizar trámites, aclarar dudas, publicar datos relevantes como presupuesto institucional, planes operativos, evaluaciones de desempeño, realización de actividades comunitarias, espacios de interacción como chats en línea, etc.

Esto sería muy bien complementado con una línea telefónica directa de atención al usuario, algo que ya otras instituciones públicas tienen, sin embargo, como se vio en el caso del MINAE y el MAG, no todas lo están realizando. Por lo general, en otros casos se habilita

una línea 900, es decir, una línea telefónica que podría ser de acceso gratuito para los ciudadanos y que puede contar con una central que canalice llamadas y de este modo siempre haya alguien disponible para atender dudas, consultas, quejas, etc.

Más allá de la capacidad de respuesta que tenga la Administración Pública a las demandas de la sociedad, algunos hablan de la necesidad (y reto principalmente) del derecho de acceso a la información. Se propone este tipo de derecho para solucionar los grandes hoyos negros que existen sobre los asuntos públicos, lo cual se agrava aún más si un ciudadano que no conoce del tema también está siendo cercenado en su derecho de expresión del asunto público en cuestión, ya que en esta “sociedad de la información”, saber o no sobre los temas públicos tiene una trascendencia social y tecnológica. (Chirino en OEA, 2001, p.23)

Por lo anterior, la tecnología de la que se habló anteriormente puede ser utilizada como herramienta de rendición de cuentas que profundice la democracia, como lo dice Salom cuando afirma que la falta de rendición de cuentas refleja otro problema más profundo, “el de la tendencia a sustituir el ideal de la cooperación democrática por formas de competencia y de imposición de influencias que contradicen radicalmente el ideal democrático”. (p.36)

La idea anterior se reafirma con lo que señala Garzón Valdés sobre que “la recuperación de la fe democrática y la puesta en práctica de propuestas de equidad es el medio más seguro para evitar los efectos disolventes de la corrupción en una sociedad democrática” (en Salazar, 2004, p. 36)

Además, la tecnología ayuda a hacer más directa la información de las acciones públicas, dándoles así más poder a los ciudadanos pues un usuario informado está en capacidad de empoderarse para controlar los servicios públicos. Debido a esto, el objetivo debería ser que el ciudadano pueda “conocer mejor los diversos procesos de funcionamiento de la Administración Pública y generar un control de algunos de los campos sensibles en los que puede producirse algún acto de corrupción”. (Idem, p.27)

Esta mayor entrega de facultades vigilantes al ciudadano parte de la premisa de que “el control social es igual a la información más el compromiso y organización social más la posibilidad de participar e influir en las decisiones públicas”, sin embargo, debe tenerse en cuenta que “dependiendo del nivel de transparencia y accesibilidad de la información (...)”



el control de gestión puede ser ejercido por la sociedad toda”. (Comisión Nacional de Ética Pública, 1994, p.52, p.37)

Es con base a esta última idea que se enfrenta un gran reto en cuanto a generar mayores espacios de control ciudadano, incluyendo los que procuran una mayor descentralización y desconcentración, acercando más la toma de decisiones a los directamente involucrados, o como dicen otros autores, reforzando la integración social que “es la mejor respuesta contra la corrupción. Para lograrlo, es indispensable activar un proceso de descentralización que promueva la mayor integración ciudadana, sus fundamentos son el pluralismo y la organización democrática de la sociedad.” (Villasuso, 2005, p. 163)

Este proceso coincide con la propuesta de mayor control político por parte de la Asamblea Legislativa, expresado no solo por medio del papel de los diputados y de una revisión de las facultades de las comisiones investigadoras de la Asamblea (Comisión Nacional de Ética Pública, 1994, p.35) sino de las instituciones dependientes de este poder de la República, es decir, la Defensoría de los Habitantes y la Contraloría General de la República<sup>38</sup> (Serrano, 2005, p.151).

Retomando lo dicho sobre las herramientas que facilita la tecnología, esto no quiere decir que deban desplazar el contacto cara a cara que siempre es necesario en las instituciones y que cierto tipo de usuarios prefiere por diversas razones de accesibilidad, comodidad, conocimiento, etc., a la hora de hacer una consulta. Ese contacto se puede reforzar dándole la importancia necesaria a las contralorías de servicio, las cuales ahora más que nunca deberían tener un papel preponderante (Idem.)

Pero no se trata solamente que existan, sino que den un servicio adecuado. No deben ser únicamente recipientes donde se depositan las quejas que se lleva el viento, todo lo contrario, es necesario que se conviertan en el lugar de confianza para que las personas hagan valer sus derechos y resuelvan los inconvenientes en su relación con la Administración Pública, dicho de otro modo, que cumplan el objetivo por el cual nacieron.

Uno de los elementos que impide el adecuado funcionamiento de estas contralorías es que, según los resultados obtenidos en esta investigación y consultas realizadas a otras fuentes, se confirma que un gran desafío para estas unidades internas de control es lograr la

---

<sup>38</sup> Sobre esto Serrano plantea que se debe revisar y replantear el papel de la Contraloría, haciendo que se dedique a fiscalizar únicamente la ejecución, en cambio, que deje la revisión de antecedentes legales, contables y financieros a la auditoría interna de cada institución. (Serrano, 2005)

independencia de criterio. Esto se logra nombrando a una persona externa a la organización que se dedique exclusivamente a atender al ciudadano que llega a dar aportes, a sentirse escuchado o que tiene algún otro tipo de comentario, duda, queja o solución.

La dependencia que existe en los ministerios estudiados en cuanto al nombramiento de la persona que dirige la Contraloría de Servicios, va en detrimento de la eficiencia de un mecanismo que tuvo muy buenas intenciones en procura de un mejor servicio público.

Lo anterior afecta la rendición de cuentas en dos sentidos. En primer lugar si el ciudadano no confía en este tipo de unidades de control es porque se siente burlado y todo el esfuerzo de crear las contralorías se tira por la borda debido a esa pérdida de legitimidad.

En segundo lugar, cuando la persona que dirige la contraloría de servicios institucional es trasladada de su puesto a ocupar esa unidad de control, tiene muchas posibilidades de que por su anterior dependencia jerárquica, que no necesariamente se rompe, sea sujeto de presiones para actuar o decidir en determinada manera, con la posibilidad de encontrarse en una encrucijada entre la institución para la cual trabaja y los intereses de la ciudadanía lo cual le resta objetividad y transparencia. Además, tampoco se puede dejar de lado que en varios casos observados en otras instituciones, el contralor de servicios termina asumiendo dicho puesto en recargo de sus funciones habituales, es decir, tampoco tiene todo su tiempo laboral para dedicarse a la Contraloría de Servicios.

Por todo lo anterior, el reto aquí es no solo hacer visibles organizacionalmente las contralorías de servicio (ponerlas en los organigramas) sino instalarlas en aquellas instituciones donde no las hay; y en caso que estén, verificar que sirvan, y además, que se revise el nombramiento del titular de esa unidad de control para garantizar su imparcialidad e independencia de criterio.

Ya que se menciona el control, es indispensable que los controles internos que tiene la Administración Pública sean razonables y no ahoguen el accionar del aparato estatal. Debe haber control que limite la discrecionalidad, el abuso, los riesgos de corrupción en general, sin embargo, no puede ser tal que se convierta en una coraza de inmovilización para resolver las demandas ciudadanas.

Por esto mismo, los controles ex ante parecen ser excesivos, mientras que los ex post carecen de eficacia y relevancia. Los primeros, si no se saben manejar, pueden convertirse en paralizantes pues:

“...la función gerencial de la burocracia pública se limita a cumplir con objetivos institucionales; y además, está orientada por principios legales y contables y no por la eficacia y rendimiento económico. En consecuencia, no es usual el análisis de la calidad de los servicios públicos. Tampoco, existen sistemas de premios para estimular a los servidores públicos más productivos. (...) Cuanto más complicado es el aparato estatal, menos transparente es la gestión de los negocios públicos y más incentivos existen para la corrupción pública y privada”. (Solís, 2002, p.93)

Como ejemplo de lo anterior, Herrero y otros mencionan que una regulación excesiva en compras del Estado puede terminar siendo peor que el mal que se quiere solucionar pues podría causar un incremento de costos, tanto económicos como políticos. Sin embargo, sí debe vigilarse que haya un mejor uso de los recursos, calidad en las compras, ahorros en presupuestos y un papel más decidido de cada unidad de compras de la Administración Pública. (Herrero, 2000, p.127)

Se dice que un papel más decidido para que los encargados de compras, ahora que se acaba de implantar en Costa Rica un sistema digital de compras, es que puedan desarrollar métodos de información para descubrir casos de colusión, fomentar mayor competencia, eliminar o disminuir las barreras para participar, atenuar los riesgos por pérdidas de una mala compra, excluir las firmas colusorias<sup>39</sup>, hacer publicidad negativa para aquellas empresas que hayan actuado de mala fe contra la Administración Pública, compartir información contractual de manera equitativa, reducir la discrecionalidad, redefinir calidad de los productos y modalidades de pago.

Como se ve, las bondades del sistema digital pueden ser muchas, como lo indica un informe elaborado en Santiago de Chile cuando dice que la adjudicación electrónica “permite la concurrencia de todos los proveedores de los productos homologables e indiferenciados que por esta vía se adquieran, asegurando que quien ofrezca el precio más bajo se adjudique la propuesta”. (Comisión Nacional de Ética Pública, 1994, p.41)

Y agrega de manera categórica que la “carencia de mecanismos para dar publicidad y transparencia al sistema de contratos y licitaciones públicas, lo que sumado a márgenes injustificables de discrecionalidad en el proceso de asignación contractual, puede favorecer la ocurrencia de irregularidades”. (Idem, p.39)

---

<sup>39</sup> Aspecto que también mencionan otros autores al decir que se debe inhabilitar las empresas privadas que ofrezcan dádivas a cambio de algún trato preferencial o favorecimiento. (Serrano, 2005, p.151)

Junto con lo anterior, la Administración Pública también debiera procurar la educación de los contratistas, promoviendo entre ellos la eliminación de malas costumbres e identificar a los que tienen propósitos sociales o públicos dentro de sus contratos de manera que reciban prioridad. (Klitgaard, 1994, p.165)

Por otro lado, considerando diversas leyes, es prioritario que se revise la normativa relacionada con el control interno, facilitando los procesos y convirtiendo las leyes en instrumentos y no en fines. Más que ampliar la normativa, lo que se ocupa, volviendo a la primera recomendación de este capítulo, es que haya sensores o indicadores que vayan dando señales de alerta cuando el camino se haya desviado para así retomar la senda de la transparencia y la honestidad en la función pública.

Ese ingrediente de la honestidad es fundamental para tener un buen gobierno; con ella se puede mejorar la gestión y tener una fiscalización de mayor independencia administrativa y financiera. No obstante, para lograr esto, hay otra serie de medidas que recomienda Herrero y otros autores sobre sistemas de información para adquisiciones, mecanismos de divulgación que garanticen el acceso de la ciudadanía a esa información, traslado de funciones del proceso a terceros, formalizar la participación del sector privado y desarrollar códigos de ética (aspecto con el que coincide Serrano, 2005) a lo interno de las instituciones con sus respectivos sistemas de sanción.

Con respecto a la relación con el sector privado es importante regular las incompatibilidades que existen con el sector público, sin que esto se convierta en una soga al cuello para el funcionario público. Es más bien dar garantías de transparencia en el ejercicio de su función. (Villasuso, 2005, p.145)

Esta regulación de incompatibilidades es urgente, pues ya se ha dado que funcionarios públicos, por su tipo de labores, se vinculan diariamente en reuniones o conversaciones con organizaciones que luego los pueden contratar por el manejo de información, el conocimiento o los contactos que tienen del sector y dentro de las instituciones públicas.

Sobre esto, algunos autores hablan del mecanismo de “puerta giratoria” (Serrano, 2005, p.151), señalando que debiera haber límites para el paso de personas que, habiendo estado en la función pública, pudieran pasar a una empresa que se vería favorecida por la experiencia e información que maneja el ex funcionario público, obteniendo esa empresa una clara ventaja sobre otras en una posible contratación posterior. Lo mismo aplicaría

para personas del sector privado que ingresen a trabajar al sector público y se conviertan en favorecedores de su anterior patrono privado.

Sin embargo, en referencia a lo anterior, debe indicarse que no hay límites institucionales, generales ni particulares, donde la normativa especifique o regule esas situaciones, quedando un vacío que vuelve a dejar espacios de vulnerabilidad en la RC.

Por eso mismo, se vuelve fundamental regular muy bien la interacción público-privada, considerando también “a aquellas personas que siendo particulares, cumplen funciones públicas, ya que en estos casos también se pueden constituir actos de corrupción”. (OEA, 2001, p.131)

Otra de las recomendaciones que se convierte en desafío para la rendición de cuentas en el sector público las brinda Villasuso con las Auditorías Ciudadanas. Estas consisten en la participación ciudadana en la toma de decisiones, tal como se evaluó en la dimensión parlamentaria del índice de RC en esta investigación.

Para realizar esto es necesario un respaldo firme de las instituciones involucradas, de todo un programa de capacitación<sup>40</sup> a funcionarios y actores sociales que incluya campañas de rescate de valores, formación ética de profesionales (Barahona, 2004, p.182), con el compromiso de los decisores en la función pública de apoyar este proceso y así facilitar información a los ciudadanos, brindándoles espacios de discusión y herramientas con las cuales interactuar a un mismo nivel con la Administración Pública. (Villasuso et.al., 2005, p.318)

Otras recomendaciones de estos autores van en el sentido de dar más espacio en las audiencias públicas, es decir, participación ciudadana en las regulaciones y procedimientos de control. Además, utilizar técnicas investigativas como grupos focales, encuestas de opinión, comisiones ciudadanas y un monitoreo social permanente, el cual puede ser complementado con el índice aquí propuesto. (Idem, p.231)

Sobre esto último ya la Sala Constitucional ha puesto en evidencia una falla los asuntos regulatorios del país al dejar sin efectos aumentos de tarifas por parte de la ARESEP

---

<sup>40</sup> El autor señalado en este párrafo da algunas luces sobre los temas en que se podría capacitar al funcionario, y estos temas son referidos a darle garantía de transparencia al ciudadano con información clara y de este modo el ejercicio de la función pública respete los intereses económicos de los sujetos (Villasuso, 2005, p. 88)

(Autoridad Reguladora de Servicios Públicos) por no brindar espacios adecuados de audiencia a los ciudadanos afectados.

Todos estos esfuerzos deben enrumbarse a generar una cultura de rechazo a la corrupción. Sin embargo, no se puede llegar ahí, debe haber no solo ese rechazo sino una actitud positiva y proactiva hacia algo mejor que se llama rendición de cuentas.

Esa RC debe ser vista como algo natural y propio de una democracia avanzada. Esto se puede incentivar con otras medidas propuestas por Klitgaard<sup>41</sup> como premiar, de manera ejemplarizante, a quienes denuncien a las personas que cometieron actos corruptos de grandes dimensiones, fomentando mayor participación de todos los actores sociales, políticos y económicos, identificando los focos de corrupción (para lo cual también se puede utilizar el índice propuesto en esta investigación), mejorar los incentivos salariales (Barahona, 2004, p.181), etc.

Sobre este último punto de incentivos salariales, hay variedad de alternativas, como pueden ser la elevación de salarios, recompensas por ciertas acciones específicas, contratos eventuales que premien ciertas conductas, reconocimientos no necesariamente salariales, por ejemplo, traslados, capacitaciones, viajes, elogios, etc.

Ahora bien, aunque habría cambios en las recompensas, también debe haber modificaciones en los castigos por la falta de rendición de cuentas, ya que estos no necesariamente deben relacionarse con efectos en la retribución económica de los funcionarios; muchas veces es más duro el castigo si se hace con traslados, difusión pública, pérdida de jerarquía profesional, etc. (Klitgaard, 1994, p.101)

Acompañando este tipo de cambios, también coadyuvaría a la rendición de cuentas que se haga una selección de personal de acuerdo a su honestidad y capacidad, lo cual también necesitaría de una revisión total del sistema de contratación de personal, verificando antecedentes y aplicando otro tipo de pruebas<sup>42</sup> para tener una mayor confiabilidad en la conducta de los nuevos empleados.

Relacionado con las medidas de contratación de personal, otros autores contemplan varios puntos. Uno de ellos es que en primer lugar se debe profesionalizar el ejercicio de la

---

<sup>41</sup> Klitgaard habla de castigar rápidamente a los funcionarios corruptos de alto rango, es algo así como pescar a los peces gordos. Junto con esto habla de un nuevo sistema de evaluación del rendimiento y reunir toda la información posible sobre la corrupción en un país. (Klitgaard, 1994, p.66)

<sup>42</sup> Aspecto que también fue contemplado en el índice de rendición de cuentas propuesto.

función pública, por tanto, revisar los lineamientos, manuales y sistemas de contratación que realiza la Dirección General del Servicio Civil (DGSC), aspecto sobre el cual se pronunció recientemente la Sala Constitucional, obligando a esta Dirección a adecuar las pruebas de selección al tipo de puesto en la función pública, es decir, no utilizando la misma prueba para todas las profesiones.

Adicionalmente, si se realiza esa profesionalización, es indispensable que se revise el contenido ético en los planes de estudio universitarios, de modo que cada estudiante (futuro profesional) tenga las bases conceptuales y ojalá las competencias éticas, para desempeñarse honestamente en el sector público. Es como lo indica Villasuso que “La Administración Pública necesita un recurso humano previamente “examinado”, desde la perspectiva de su capacidad y méritos”. (Villasuso, 2005, p.88)

Posteriormente, cuando ya hayan ingresado a la función pública, esos profesionales no solo debieran recibir una inducción y formación ética para sus nuevos puestos, sino que deben de manera frecuente y periódica recibir capacitación en esos temas. (Serrano, 2005, p.151-156)

Sumada a esa propuesta, hay otra que establece que para ser un funcionario público, primero debería recibir una formación superior, y luego ingresar a la Administración Pública mediante un concurso de méritos (Mendoza, 2004, p.79), aspecto que de manera deslucida realiza actualmente la DGSC.

En otro tema, mejorar el papel de las auditorías internas de cada ministerio, junto con el establecimiento de sistemas de gestión más completos que utilicen muestras, inspecciones aleatorias, evaluaciones de vulnerabilidad, mapas de riesgos, generación de informantes claves especializados, con el respaldo paralelo de terceros, como bancos y medios de comunicación, ayudará a crear un clima propicio para denunciar y prevenir actos ilícitos en la función pública, tal como también lo señala Klitgaard (1994), Barahona (2004) y Salazar (2004). De esta última autora vale la pena citar directamente la decisión de la Sala Constitucional dictaminando la obligatoriedad de la Administración Pública de brindar información y propiciar una mayor participación pública, como se muestra en el Voto No. 2120-03 del 14 de marzo del 2003:

“Las administraciones públicas deben crear y propiciar canales permanentes y fluidos de comunicación o de intercambio de información con los administrados y los

medios de comunicación colectiva en aras de incentivar una mayor participación directa y activa en la gestión pública y de actuar los principios de evaluación de resultados y rendición de cuentas actualmente incorporados a nuestro texto constitucional (artículo 11 de la Constitución Política)”. (Salazar, 2004, p.70)

Es importante retomar que la rendición de cuentas apoyada por los bancos sería fundamental para comparar las declaraciones juradas<sup>43</sup> de bienes que hacen ciertos funcionarios en la gestión pública, ya que no solo es necesario ver los bienes que ha acumulado una persona antes de ingresar a la Administración Pública, sino que esto pueda ser monitoreado durante y después de haber ocupado un puesto con acceso a decisiones y manejo de bienes y servicios públicos.

La colaboración de los bancos en este proceso ayudaría a investigar variaciones importantes de las transacciones en las cuentas bancarias de la o las personas involucradas o con sospechas de corrupción. Aunado a esto, si hubiera hechos irregulares comprobados, sería más fácil congelar bienes y propiedades u obtener información clave como el nivel de vida que llevan diariamente, cuál es su nivel de consumo y patrones establecidos en compras, asistencias a actividades como juegos, conciertos, concurrencia a clubes, compra de casas lujosas, acumulación de propiedades, etc. (Klitgaard, 1994, p. 68, 101-118)

Respecto a esto mismo, en el ya clásico libro de Klitgaard sobre el control de la corrupción, él expone el caso de Singapur. Menciona que allá se tienen amplios registros y archivos (a cargo de la Oficina de Investigación de Actos Ilícitos) donde se registra la venta de propiedades como viviendas y automóviles, además se revisa las compras que son muy costosas o si van a actividades deportivas o donde se apueste.

También se exige a los funcionarios que hagan sus declaraciones de bienes cada 6 meses y en caso que alguien tenga una denuncia se le retribuye con publicidad de elogios o bien, con recompensas de dinero.

De ese modo, se castiga al corrupto pero también a su supervisor y se le comunica estos hechos a empleadores potenciales de las personas sancionadas. Esto se complementa con

---

<sup>43</sup> Para algunos esta declaración de bienes tiene dos usos, una para usarla “en función de un propósito de transparencia en las funciones de los empleados públicos”, y otra para utilizar la declaración “como un instrumento para detectar el enriquecimiento ilícito”. (OEA, 2001, P.133)



una gratificación generosa del gobierno cuando un funcionario ha tenido una larga carrera de servicio público digno y transparente.

De manera más particular, los funcionarios son revisados al ingresar y salir de su lugar de trabajo, como forma de constatar la cantidad de dinero en efectivo que llevaban antes de ingresar y después de haber estado en la organización.

Cuando un ciudadano ha sufrido consecuencias negativas por un hecho de corrupción, puede solicitar un agravio como medida compensatoria por el daño causado. Por ello, para evitar algo así, se puede organizar equipos de trabajo entre empleados de un mismo o diferente nivel, se les rota frecuentemente y se busca reducir los contactos personales para que no haya confianzas excesivas o se comprometa la independencia de criterio por una amistad nociva. (Klitgaard, 1994, p.140)

Por otro lado, otro reto fundamental para Costa Rica es modificar la ley de presidencias ejecutivas de instituciones autónomas (designadas discrecionalmente por la Presidencia de la República) y el sistema de integración de las juntas directivas del sector público. Actualmente en Costa Rica, la ley conocida como 4-3, indica el mecanismo de integrar las juntas directivas, permitiendo que el partido ganador de las elecciones, al momento de asumir su función en el gobierno, cuente con la potestad de nombrar 4 personas de todas las juntas directivas, obteniendo automáticamente la mayoría para efectos de votaciones.

Lo anterior podría explicarse históricamente cuando el contexto era de un marcado bipartidismo, sin embargo, la realidad política nacional hoy es otra y hay una mayor variedad política y social que también merece un espacio en la integración de esas directivas<sup>44</sup> por un asunto de representatividad y además, de rendición de cuentas, porque las decisiones que ahí se toman afectan a la población en general y no es lo adecuado que tenga participación solamente un porcentaje de las tendencias políticas existentes.

Por esos cambios legales que habría que hacer, podrían surgir algunas trabas burocráticas y por qué no, barreras mal intencionadas de proteger el status quo de sectores que no quieren

---

<sup>44</sup> Conviene aquí citar lo que indica la Auditoría Ciudadana para la Calidad de la Democracia: “No existen instancias jurídicamente establecidas para la participación ciudadana en el control y evaluación de las políticas públicas en Costa Rica. Como excepciones puntuales a esta apreciación podrían señalarse la participación de sectores sociales en las juntas directivas de algunas instituciones públicas, tales como la Caja Costarricense del Seguro Social, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y el Instituto del Café”. (Estado de la Nación, 1999, p. 312)

dejar su zona de confort. Ante esto, vale recordar las palabras del Magistrado Jinesta de la Sala Constitucional que dice:

“Las Administraciones Públicas deben ser y aparecer como verdaderas casas de cristal en cuyo interior pueda penetrar fácilmente el ojo avizor y escrutador de los administrados de las organizaciones colectivas y fundadas por éstos para que puedan contemplar, entender y fiscalizar sus organizaciones y funciones”. (Salazar, 2000, p.69)

Y agrega que:

“Las estructuras administrativas burocráticas y autoritarias deben ser sustituidas por otras traslúcidas, cristalinas, accesibles y sencillas proclives a darse a conocer y entender”. (Idem)

Todos estos desafíos pretenden reunir la mayor cantidad de información de modo que también aumente el proceso de rendición de cuentas. A su vez, este proceso propiciará dos resultados muy favorables para la ciudadanía, la Administración Pública y el país en general; uno de ellos es prevenir hechos de corrupción y el otro es aumentar la posibilidad de descubrirla.

Lo anterior, sigue la fórmula que propicia mayor rendición de cuentas, es decir, participación ciudadana más información, más transparencia, (Salazar, 2004, p.69.); y esto es lo que se ha querido proponer en esta serie de desafíos para la Administración Pública de Costa Rica.

Por eso debe quedar claro que cualquier medida o reto que se proponga sobre este tema de la rendición de cuentas en la función pública debe trascender a cualquier interés electoral, partidista o de gobierno. Debe ser una política de Estado donde todos los actores involucrados sepan que es un proceso de largo plazo, que requerirá de una perseverante dedicación y con acciones de diferentes gobiernos encaminadas hacia un mismo rumbo.

## CONCLUSIONES

Esta investigación se planteó desarrollar un índice de rendición de cuentas en la gestión del sector público centralizado de Costa Rica, con el fin de contribuir a incrementar la transparencia y eficacia en sus funciones.

En la consecución de este logro se definió que la aplicación sería en el MAG y el MINAE por ser ministerios con características de presupuesto, cantidad de personal, etc., relativamente semejantes.

De fondo lo que hubo fue un deseo de contribuir a que Costa Rica cuente con un instrumento que permita hacer aportes a la rendición de cuentas pues este es uno de los temas fundamentales para la consolidación democrática de un país. No es compatible la falta de transparencia en la función pública con el respeto, la aprobación y participación ciudadana, ni tampoco con la consolidación de una democracia vigorosa y activa.

Costa Rica es considerada por diversos países y organismos como una de las democracias ejemplares de Latinoamérica, con grandes avances en su historia como lo fue la abolición del ejército, el voto universal, la equidad de género en la participación política, etc., sin embargo, si se quiere perfeccionar esta democracia es necesario evolucionar en el sistema de rendición de cuentas existente.

Ahora bien, antes de construir el índice, y cumpliendo con los objetivos específicos de la investigación, hubo que describir la situación actual de la rendición de cuentas en la gestión pública costarricense, con el fin de saber qué se tiene y qué se puede mejorar. Se revisó también los fundamentos teóricos de la rendición de cuentas en materia de gestión pública, de modo que éstos sirvieran de base en la construcción de los parámetros a aplicar.

Por ello, al hablar de este tema era necesario concretar los valiosos aportes teóricos de diferentes autores como Klitgaard, O'Donnell, Villoria, entre otros, en una propuesta práctica que permitiera cuantificar el estado actual de la rendición de cuentas en Costa Rica, de ahí la relevancia de construir un índice en esta materia que hasta la fecha es inexistente en el país.

Para lograr lo anterior, y como se ha visto a lo largo del documento, hubo una recolección de antecedentes relacionados con la transparencia, la rendición de cuentas y la corrupción en Costa Rica como forma de entender el estado que tiene hoy el país en esta materia.

Se hizo además una amplia revisión de libros, revistas y periódicos, complementada con los aprendizajes obtenidos en los cursos del Doctorado en Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, que permitió elaborar el marco teórico de esta investigación. De esta manera se compiló la visión de diversos autores y teorías sobre el tema en discusión.

Esa revisión además permitió considerar los principales fundamentos teóricos de la rendición de cuentas en materia de gestión pública, enriqueciendo la metodología de controles extraída de Ramió y todo esto contribuyó en la construcción de los parámetros aplicados en el índice.

La preferencia por esta problemática respondió en primer lugar a las inquietudes del investigador de esta obra, a varios hechos relevantes sucedidos en el ámbito nacional y a la consideración del valioso aporte que sería para el país contar con un instrumento que en la actualidad no existe a nivel nacional, es decir, un índice de rendición de cuentas.

Por tanto, se considera que una de las cosas más importantes al hacer esta investigación es haberlo construido para el sector público centralizado, donde no existe un índice similar, con aplicación a dos ministerios, el de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones y el de Agricultura y Ganadería.

Sumado a lo anterior, este índice permite ser replicado a otros ministerios del país, y una de las metas del autor de esta investigación es que pueda servir de modelo comparador en ciertos tópicos (lo cual amplifica su utilidad y relevancia), pues bien es sabido que entre ellos hay diferencias de presupuesto, cobertura, contratación, naturaleza y servicios, sin embargo, comparten elementos comunes, como los que se consideraron en las dimensiones e indicadores de esta investigación, es decir, el cumplimiento de normativa, los controles horizontales y verticales, el manejo de la información, los trámites administrativos, la participación ciudadana en la toma de decisiones, etc.

Precisamente relacionado con la participación en el papel de los ministerios, es necesario recordar que a ella se le debe dar un énfasis creciente por la creciente y diversa cantidad de demandas sociales por servicios públicos de calidad. Nadie mejor que el mismo ciudadano puede conocer sus necesidades, tal como se indica:

“La participación ciudadana en los asuntos públicos es un complemento a las políticas de transparencia. Cuanto mayor sea la proximidad de los ciudadanos a las esferas de decisión pública, ya sea en términos de información o de participación, mayor será la probabilidad de que el fundamento u objetivo de tales decisiones se vincule con el interés general o el de los directamente afectados o beneficiarios de las mismas”. (Villasuso, et.al. p. 231)

Retomando los resultados obtenidos en este índice, se puede decir que hay algunas luces y muchas sombras, o mejor dicho, algunos resultados que son satisfactorios y otros que confirman la mala preparación con que cuenta el sector público centralizado para rendir cuentas de su actuación, es decir, se prueba de ese modo la hipótesis planteada al inicio de esta investigación relacionada con la baja calidad de la rendición de cuentas que se da en el país.

Por eso se puede afirmar, producto de esta investigación, que hay una cultura de rendición de cuentas poco consolidada, cuyas dimensiones obtuvieron un puntaje demasiado bajo, explicado porque sus indicadores se quedaron con nota cero o en el mejor de los casos con puntaje medio.

De hecho, tal como se refleja en el consolidado por ministerio, el promedio general de todas las dimensiones es cercano a 50 puntos. Esto quiere decir que de los 100 que podrían lograr apenas se llegó a la mitad, justificado principalmente porque sí se cumple con la normativa básica que tiene el país (reflejado principalmente en la dimensión clásica) pero al aplicar indicadores un poco más estrictos los ministerios no pasaron la prueba, reflejando también el cumplimiento de la hipótesis planteada en el sentido de que no se tiene una verdadera rendición de cuentas en el país.

Para ratificar lo anterior, tal como se señaló en el análisis, no hay resultados para que los ministerios se sientan orgullosos o satisfechos. En la dimensión clásica donde hubo puntajes positivos, se reúne la mayoría de las características básicas que cualquier país democrático debiera estar cumpliendo.

Ahora bien, para un país como Costa Rica, que según diversas mediciones se encuentra dentro de los países latinoamericanos con una democracia más consolidada, el puntaje aquí obtenido no es el que debiera tener; todo lo contrario, lo óptimo sería que tuviera logros

mucho más favorables en dimensiones acordes a un país con una cultura democrática fuerte.

Por eso, y en estricto apego a la hipótesis planteada, no basta con cumplir con los estándares legales mínimos (que es una de las fortalezas encontradas a raíz de esta investigación) que debiera tener cualquier democracia por limitada que sea. Hace falta más que los controles básicos que, aunque son fundamentales como base de cimientos vigorosos de la rendición de cuentas, no son garantía suficiente de transparencia y cero tolerancia a la corrupción en el futuro.

Lo anterior aplica para los dos ministerios estudiados, aunque es también importante referirse a datos particulares de cada uno. En el caso del MINAE, por el bajo rendimiento en la dimensión de gestión, la organizativa y de auditorías externas, requiere de manera urgente una construcción de indicadores internos sobre esos temas, la revisión de su cumplimiento y la definición de medidas a corto plazo que permitan cumplir ese tipo de indicadores.

En el caso específico de la gestión, se complementa con otros llamados de atención que ha hecho, desde otra perspectiva la Contraloría General de la República. Por esto mismo, no basta con tener datos aislados sino sistematizarlos en indicadores de economía, eficacia y eficiencia.

Estos últimos pudieran ser considerados complejos por parte de algunos, sin embargo, lo esencial es que mucha de esa información ya se tiene pero no se ha sistematizado. En todo caso, si la excusa fuera complejidad, hay otros indicadores que son fáciles de lograr pues solamente requieren de una decisión dentro de los procesos que ya de por sí se llevan a cabo.

Varios ejemplos de lo mencionado anteriormente puede ser la capacitación en rendición de cuentas, rotación de funcionarios en diversas actividades, campañas de promoción de valores, etc.

Como se puede observar, varios de estos indicadores pueden girar en torno a la capacitación, y aunque hay consenso sobre la importancia de ella para fomentar una cultura de rendición de cuentas, en la realidad no se lleva a cabo, sino que se hace de manera esporádica y aislada.

Otra de las debilidades encontradas en ambos ministerios es que quienes rinden informes internos y externos sobre su quehacer son únicamente los jerarcas, porque la ley así los obliga, situación que es generalizada en todo el sector público. Sería ideal que todo aquel que haya estado en puesto de confianza, consultores, personal interino o en propiedad, rindiera un informe (no se pretende que a nivel externo sino únicamente a nivel interno) de sus labores cuando culmine su relación con la organización, como forma de justificar su contratación y además porque de alguna manera u otra, tuvo incidencia en el uso, administración, custodia o algún otro tipo de relación con bienes y servicios públicos.

También con mala calificación apareció la escasa verificación de facturas que todo funcionario debe presentar cuando incurre en gastos de giras de viaje (nacional e internacional), tales como hospedaje, alimentación, etc. Aunque la CGR dice que esto no es necesario hacerlo, sí debiera tener mecanismos aleatorios para corroborar la información.

Otro elemento común entre los dos ministerios es que solo envían informes a la Defensoría de los Habitantes y a la Asamblea Legislativa cuando se los solicitan o cuando, según la normativa, corresponde (para el caso de la Asamblea) brindar informes anuales. Por lo general cuando alguno de estos órganos de control horizontal actúa sobre algún ministerio es porque surge un tema polémico que causa la citación del jerarca respectivo por parte de los diputados, o bien, en el caso de la Defensoría, cuando hay alguna queja por parte de la ciudadanía o un medio de comunicación de un mal servicio o de trámites inconclusos o mal practicados.

Lo anterior es otro ejemplo que refleja que la materia prima se tiene, sin embargo, para algunos indicadores hace falta toda la información que permita construirlo y en otros casos la información está desactualizada o no se tiene del todo. Esto, como se puede comprender, tampoco permitirá tomar buenas decisiones que favorezca la rendición de cuentas.

Por tanto, y confirmando de nuevo la hipótesis inicial, al ver que el MINAE obtiene como promedio general en los indicadores 46,83 puntos; y el MAG 54,33 de 100, eso quiere decir que no se están haciendo las cosas bien, sobre todo en las dimensiones de auditoría externa y gestión. La calificación para la primera dimensión estuvo en 25 puntos (del MINAE) y 13 (el MAG), resultados que no sorprenden pues se explican por la falta de apertura a otro tipo de controles que vayan más allá de los tradicionales.

En la dimensión de gestión, el MINAE obtuvo 28 y el MAG 44 puntos. Vale la pena resaltar que el MAG supera en puntaje al MINAE no solo en el promedio general, sino en todas las dimensiones, a excepción, como ya se vio, de la auditoría externa; sin embargo, es necesario enfatizar que lo anterior no significa que los resultados del MAG sean favorables o al menos decorosos.

Retomando los resultados de la dimensión de gestión, es importante decir que preocupan mucho pues esta dimensión es la que contiene los indicadores de economía, eficiencia y eficacia en el uso de bienes y servicios públicos. Claramente, esta es una de las vulnerabilidades más importantes que por medio de este índice deben irse solventando de manera firme y decidida.

Relacionado con esta serie de cambios que debe tener la gestión pública del sector centralizado de Costa Rica, es necesario dejar de poner como excusa la estructura burocrática. Esta barrera no puede seguir siendo el impedimento de cambios organizacionales para fomentar una cultura de rendición de cuentas que traiga disminuciones en actos de corrupción y mayores ventanas de transparencia para la ciudadanía.

Sin embargo, más que cambios en la estructura se necesita cambios de mentalidad y de disposición a brindar información, a tenerla y presentarla adecuadamente para que las personas puedan entenderla con facilidad y con acceso libre de dificultades.

Otro de los aspectos que esta investigación ha detectado y que atenta contra la correcta administración de la información, es el estado físico en que se encuentra los archivos institucionales de los ministerios estudiados, destacando sin duda las precarias condiciones en que estaba el MAG almacenando los documentos institucionales.

Lastimosamente esta condición vergonzosa en que se encuentran los archivos del sector público es algo que tienen en común varias instituciones del Estado, tal como se comentó en el capítulo de análisis y que hace evidente el gran desconocimiento de la legislación archivística y de las funciones que cumplen los archivos de las organizaciones públicas.

Por otro lado, uno de los pocos aspectos positivos que hubo para los dos ministerios es que organizan algunos acercamientos con las comunidades. Esta cercanía se manifiesta a través de ferias, actividades comunales o bien, por medio de las diferentes oficinas regionales que



el MINAE y el MAG tienen debido a su función relacionada con el ambiente y la agricultura.

Relacionado también con el acercamiento de la información a la ciudadanía, está el uso de las páginas web de cada institución para brindar información esencial de sus servicios, trámites, aclaración de dudas, etc., aspecto que además podría aprovecharse en información más integral que sea de interés para la población, tal como presupuestos, actualización de actividades, chats en línea, denuncias, etc.

Esta información debe ser oportuna, es decir, que se les de en el momento que la ocupan. Por ejemplo, antes de la puesta en marcha de algún trámite o requisito especial.

La información también debe ser exacta, lo cual quiere decir que tenga precisión a la hora de comunicarse, que no enrede ni confunda; además debe ser comprensible y de fácil acceso para la ciudadanía pues “la información esencial se debe hacer llegar a la población en un formato y lenguaje comprensible. Muchas veces la información que se necesita puede verse inmersa en una avalancha de datos irrelevantes”. (Villasuso et.al., 2005, p.232)

En este mismo sentido es importante un espacio en las instituciones para hacer denuncias y ahí resalta la Contraloría de Servicios. Como ya se mencionó, en ambos ministerios estaba esa figura presente, sin embargo, el nombramiento de quien la coordina no se encuentra con todas las condiciones necesarias, tales como puesto fijo, dedicación exclusiva a sus funciones contraloras, independencia de criterio, etc.

Viendo lo anterior, hay que agregar a la falta de información óptima en la página web (del MINAE y el MAG) y al mal funcionamiento de la figura de la Contraloría de Servicios en ambas instituciones, que no existe una línea telefónica directa que esté dedicada únicamente a atender consultas, quejas, reclamos o denuncias de quienes usan los servicios de esas organizaciones.

En relación con estos aspectos, está claro que los ministerios en cuestión tienen algunos indicadores positivos, producto de la normativa nacional sobre transparencia, control interno, trámites, etc.; sin embargo, cuando se les prueba en niveles superiores de la rendición de cuentas no pasan el examen.

Los pocos resultados positivos que se encuentran en algunos indicadores son producto del esfuerzo aislado de ciertas personas o dependencias a lo interno de esos ministerios, no de

una política o un plan institucional enfocado a la rendición de cuentas. Para lograr mejores resultados no se trata necesariamente de más recursos humanos o financieros, sino de una actitud enfocada hacia la transparencia, motivada por la comprensión de la verdadera naturaleza del servicio público y de cómo contribuye éste a la consolidación democrática de un país gracias al respaldo que la ciudadanía daría a un sector público que pueda ser percibido como honesto, sin ataduras ni escrúpulos para dejar que la información esté disponible a todo aquel que aun sin solicitar la información pueda tenerla a su alcance.

Precisamente por lo anterior se debe generar más facilidad en los trámites y en el funcionamiento del aparato público; no se puede pretender ahogar en pasos innumerables de control a los funcionarios ministeriales, convirtiendo las sanas prácticas de rendición de cuentas en camisas de fuerza que impiden la acción cotidiana y de generación de soluciones a las demandas sociales.

Lo que sí se pretende es, como dice la Corporación Transparencia Colombia, que haya una serie de procedimientos que limiten la discrecionalidad en el ejercicio de funciones de los servidores públicos, disminuyendo así la complejidad de los trámites, la relación costo-beneficio de las prácticas corruptas y generando una combinación de sinergia entre mayor institucionalidad y eficiencia, de modo que haya menos oportunidades de corrupción. (2002, p.8)

También esto es lo que se pretendió al realizar este índice de rendición de cuentas en la gestión del sector público centralizado de Costa Rica, es decir, que fuera una forma de contribuir a la transparencia en varios aspectos como manejo de información, publicación de documentos, atención ciudadana, controles horizontales y verticales, uso de herramientas como páginas web, cumplimiento de normativa, entre otras. Todo esto sirve además como mecanismo que genera ciertas alertas para mejorar eficacia en la función pública costarricense.

Los principales resultados visibilizan la confirmación de la hipótesis de la investigación, es decir, que no hay una adecuada rendición de cuentas ni indicadores establecidos en la función pública para medirla. Este aspecto, si existiera, podría también ser utilizado como generador de opinión, ya que los medios tienen una labor fundamental en poner en conocimiento de la población irregularidades cometidas en la gestión pública.

Sin embargo, hay información que ya se tiene y que es necesario actualizar o sistematizar para construir los indicadores. Además, es urgente identificar otra serie de elementos para enfrentar las dimensiones del índice donde se tiene mayores debilidades y así responder de mejor manera al monitoreo propuesto en esta investigación.

Finalmente, valga agregar que las instituciones del sector público tendrán mayor cantidad y calidad de información disponible para la ciudadanía, en la medida que sus habitantes aumenten sus demandas por tener mayor información, lo cual llevará un proceso que consumirá tiempo, recursos, educación, desarrollos tecnológicos y una buena dosis de esfuerzo ineludible.

## BIBLIOGRAFÍA

*Asamblea Legislativa de Costa Rica (1949). Constitución Política de la República de Costa Rica. Edición digital de [www.asamblea.go.cr](http://www.asamblea.go.cr), San José, Costa Rica.*

*Asamblea Legislativa de Costa Rica (2002). Ley general de control interno. Edición digital de [www.cgr.go.cr](http://www.cgr.go.cr), San José, Costa Rica.*

*BCIE (2001) Rendición de cuentas: conceptos y acciones. Cuaderno socioeconómico, Departamento de planificación y presupuesto. Tegucigalpa, Honduras.*

*Barahona, P. (2004) Corrupción e impunidad: correlaciones e implicaciones. Editorial Jurídica Continental, San José, Costa Rica.*

*Center on Budget and Policy Priorities (2006). Open Budget Initiative. Washington D.C., United States. [www.openbudgetindex.org](http://www.openbudgetindex.org)*

*Chacón, Virginia (2010) Archivos, transparencia y derechos ciudadanos. En periódico La Nación, lunes 16 de julio de 2010, San José, Costa Rica.*

*Congreso Nacional de Panamá (2002) Ley no.6 de 22 de enero de 2002, "Que dicta Normas para la Transparencia en la Gestión Pública, establece la Acción de Habeas Data y otras disposiciones". - 1. ed. Derecho. Colegio Nacional de Abogados de Panamá, Panamá.*

*Comisión Nacional de Ética Pública (1994) Ética Pública: Probidad, Transparencia y Responsabilidad al Servicio de los Ciudadanos". Informe. Santiago, Chile.*

*Corporación Transparencia Colombia (2003) Índice de integridad de las entidades públicas: comparativo de los poderes del estado: resultados 2002. Editorial Zeta Periodismo, Colombia.*

*Dahl, R. (1971). "Polyarchy. Participation and Opposition", New Haven/London.*

*Defensoría de los Habitantes de Costa Rica (2009). Acerca de la Defensoría, Consultado del sitio [www.dhr.go.cr](http://www.dhr.go.cr), en agosto del 2009.*

*Fallas, H. et al. (2008) "Documento Conceptual y Metodológico". Preparado en el marco del Proyecto "Fortalecimiento de los sistemas institucionales de rendición de cuentas a*

*través de las Entidades de Fiscalización Superior. Estado de la Nación, CONARE, San José, Costa Rica.*

*Gorostiaga, A. (1996). Transparencia en la gestión de gobierno: el rol de las cuentas públicas. Organización de Estados Americanos Centro Interamericano de Tributación y Administración Financiera, Buenos Aires, Argentina.*

*Guéhenno, J. (2000). El porvenir de la libertad. La democracia en la época de la globalización. Editorial Paidós, Barcelona, España*

*Hernández, R. et al (2010). Metodología de la Investigación. 5ª. ed. McGraw-Hill. México, D.F.*

*Herrero, F. et.al. (2000). Integridad y transparencia en Centroamérica y República Dominicana. Edición Taylor, M. y Flores, J. San José, Costa Rica.*

*Huntington, S. (1972) El orden político en las sociedades en cambio. Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina.*

*Jinesta, E. (2000). Evaluación de Resultados y Rendición de Cuentas en la Administración Pública. La reforma al artículo 11 de la Constitución Política, Revista Ivstitia, San José, Costa Rica.*

*Klitgaard, R. (1994) Controlando la corrupción: una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo. Traducción de Emilio M. Sierra Ochoa. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, Argentina.*

*Universidad Mayor de San Andrés (2003). Revista Umbrales N°12, La Paz, Bolivia p.9-29*

*Mendoza, L. (2004) Transparencia vs corrupción: los archivos : políticas para su protección - I. ed. Perú Textos Editores, Perú.*

*Meoño, J. (2001) Crisis nacional, Estado y burocracia. Editorial Tecnológica, Cartago, Costa Rica.*

*Moncrieffe, J. (2001) Accountability: Idea, Ideals, Constraints. En: Democratization, 8, 3. 26-50.*

*Obando, J. (2002) Tesis. La rendición de cuentas de la administración pública costarricense. Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, San Pedro de Montes de Oca, San José, Costa Rica.*

O'Donnell, G. (1997) *Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías*. Fundación Friedrich Ebert, Nueva Sociedad Nro. 152 Noviembre-Diciembre, pp. 143-167, San José, Costa Rica.

O'Donnell, G. (2004) *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*. Revista Española de Ciencia Política. Número 11, Madrid, España.

Programa Estado de la Nación (1999). *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*. San José, Costa Rica.

O'Donnell, G. et.al. (2003) *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Osvaldo M. Iazzetta, Jorge Vargas Cullell, compiladores. Ediciones Homo Sapiens, Buenos Aires, Argentina.

OEA (2001) *Construyendo transparencia: legislación modelo para prevenir la corrupción*. Subsecretaría de asuntos jurídicos. Departamento de cooperación y difusión jurídica. Washington D.C., Estados Unidos.

Pacheco, M. (1979). *Códigos de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*. Asamblea general de la ONU del 17 de diciembre de 1979. Santiago, CL: Editorial Jurídica de Chile.- NI. 1652.-. 1987.

Peruzzotti, E. (2007) *Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina*. Ponencia preparada para la XVII Asamblea General Ordinaria OLACEFS, 1 al 6 de octubre de 2007, Santo Domingo, República Dominicana.

Peruzzotti, E. y Smulovitz C. (2006). *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Editorial Temas, Buenos Aires, Argentina.

Peruzzotti, E. y Smulovitz C. (2006). *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in the New Latin American Democracies*, Pittsburgh, University Press, Estados Unidos.

Ramió, C. (1999). *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Editorial Tecnos, Madrid, España.

Ramírez, M. (1996). *Ética en la función pública*. Prodel, Centro para la Democracia, pp.23 y 24. San José, Costa Rica

Revista Summa (2003). *Informe especial de The New York Times*. Por Tina Rosenberg. San José, Costa Rica.

Salazar, R. (2004). *Corrupción: una visión desde la sociedad civil*. 1ª edición, Fundación Ambio, San José, Costa Rica.

Salto, N. (2000) *Ética y corrupción: estudio de casos : informe final del Proyecto Ética y Corrupción*. Cuenca : Artes Gráficas Silva. Quito, Ecuador.

Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de transparencia*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México D.F., México.

Serrano, C. (2005). *La corrupción como fenómeno social en Costa Rica*. Sistema Editorial y de Difusión Científica de la Investigación, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.

Serrano, C. (1990). *Administración Pública y conducta ética*. Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. Traducción de Carlos Rodríguez Braun. Editorial Taurus, Madrid, España.

Villasuso J. et.al. (2005). *Corrupción: más allá de las percepciones*. 1ª ed. CEDAL, Fundación Friedrich Ebert. San José, Costa Rica.

Villoria, M. (2000). *Ética pública y corrupción. Curso de ética administrativa*. Editorial Tecnos-UPF, Madrid, España.

Villoria, M. (2004). *Democracia y Participación*. Conferencia del I Congreso Internacional Participación Ciudadana en Grandes Ciudades. Ayuntamiento de Madrid, España.

Villoria, M. (2005). *Corrupción y liderazgo político*. Ponencia presentada en el VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno, grupo de trabajo 24. España.

Villoria, M. (2007). *Ética postconvencional e instituciones en el servicio público*, 117/07 pp. 109-140, Revista Española de Investigaciones Sociológicas. España.

Villoria, M. (2009) *La profesionalización de la función directiva en las Administraciones: un estudio sobre la eficacia y la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas*. Obtenido en [http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso\\_09/grupos-trabajo/area05/GT03/08.pdf](http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_09/grupos-trabajo/area05/GT03/08.pdf)

Villoria, M. (2012). *Transparencia y valor de la transparencia. En Transparencia en los Gobiernos locales: una apuesta de futuro. Publicación digital 2/12, Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid, España.*

Villoria, M. (2012). *Transparencia y gobierno abierto ¿qué gobierno quiere el gobierno abierto? En el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia.*

World Bank (2005) *Social Accountability in the Public Sector. The. Working Paper. Washington D.C., United States.*

Zalaquet, J. (2002). *Ayuda de memoria para repaso del curso Derecho internacional de los derechos humanos. En Dossier del curso Ética y Gobierno del Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile, Santiago de Chile.*

Zalaquet, J. (2002). *Esquema para situar los distintos temas de ética política. En Dossier del curso Ética y Gobierno del Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile, Santiago de Chile.*

## **ENTREVISTAS**

Barboza, Carlos. *Coordinador de la Comisión de Control Interno del MINAE. Subdirector de la Dirección de Transporte y Comercialización de Combustibles, Subdirector de la Dirección de Hidrocarburos. Realizada el 22 de octubre del 2009.*

Wong, Juan R. *Gerente del Programa Nacional de Desarrollo Rural. Director Administrativo-Financiero del MAG. Realizada el 9 de noviembre del 2009.*



## ANEXOS

### ANEXO 1: ALGUNOS DELITOS DE CORRUPCIÓN

Listado no exhaustivo. Tomado de Salazar 2004, p.185.

**Cohecho:** delito bilateral de participación de un particular y un funcionario público.

**Cohecho impropio:** acuerdo entre corruptor y corrupto para hacer un acto propio de sus funciones.

**Corrupción agravada:** cohecho con conducta agravada.

**Negociación incompatible:** cuando un funcionario directa o indirectamente se interesa en algún contrato de operación en que intervenga por razones de su cargo.

**Enriquecimiento ilícito:** incremento patrimonial que tenga un funcionario sin justificarse y sin relación con sus ingresos.

**Peculado:** sustracción o distracción de dinero o bienes que hace un funcionario que le fueron confiados en administración o custodia.

**Concusión:** funcionario que abusa de su cualidad para dar o prometer indebidamente un bien o beneficio patrimonial.

**Malversación:** funcionario que administra con una finalidad diferente aquello que le fue confiado.

**Exacción ilegal:** el que por su cargo exija o haga pagar o entregar una contribución o derecho indebido o mayor a lo que corresponde.

**Falsedad ideológica:** declaraciones falsas en un documento público.

**Uso de documento falso.**

**Incumplimiento de deberes.**

**Administración fraudulenta:** alteración de precios o condiciones de contratos, operaciones o gastos, en la administración o cuidado de bienes que tiene a cargo.

**Tráfico de influencias:** por la posición o cargo trata de influir en otro funcionario para lograr un beneficio.

**Uso indebido de información privilegiada:** por su posición obtiene un beneficio patrimonial.

**Soborno transnacional:** ofrecer u otorgar a un funcionario público algún valor pecuniario u otro beneficio para realizar u omitir algún acto.

## ANEXO 2: FORMULARIOS UTILIZADOS PARA EL CÁLCULO DEL ÍNDICE DE RENDICIÓN DE CUENTAS

**Tabla 10. Instrumentos para el cálculo del índice de rendición de cuentas**

El resumen de los indicadores es el siguiente:

<b>Dimensiones</b>	<b>Mecanismos</b>	<b>Preguntas o variables</b>
A. Cumplimiento de normativa y capacidades institucionales sobre transparencia (control interno)	10	70
B. Rendición de cuentas vertical	1	21
C. Rendición de cuentas horizontal	2	8
<b>TOTAL</b>	13	100

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 11. Ejemplo de las dimensiones, mecanismos y variables para generar el índice de rendición de cuentas del sector público centralizado de Costa Rica.**

<b>Dimensión<sup>45</sup></b>	<b>Mecanismo</b>	<b>Preguntas o variables</b>	<b>Procedimiento o fórmula de calificación</b>
A. Cumplimiento de normativa y capacidades institucionales sobre transparencia (control interno)	A.1 Regulación de la actividad básica. Propósito: verificar que existe una ley o reglamento específico para la institución donde se regule su funcionamiento, objetivos, etc.	A.1.1 ¿Tiene el Ministerio una ley o reglamento propio que regule su actividad básica?	100= si 0= no NS/NR <sup>46</sup> =0
	A.2 Regulación sobre rendición de cuentas. Propósito: verificar si existe una norma específica que haga cumplir lo dispuesto en el Artículo 11 de la Constitución Política sobre rendición de cuentas.	A.2.1 ¿Tiene el Ministerio un reglamento específico que regule su rendición de cuentas?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.2.2 ¿Tiene el Ministerio un Código de Ética propio?	100= si 0= no NS/NR=0
	A.3. Preparación interna en rendición de cuentas.	A.3.1 ¿Tiene el Ministerio objetivos específicos sobre rendición de cuentas en su	100= si 0= no

<sup>45</sup> Elaboradas con base en la revisión teórica de esta investigación.

<sup>46</sup> Tiene una calificación también de cero pues el hecho de que la información no esté disponible o no se responda, representa, según lo visto teóricamente, que no se está brindando información oportuna ni actualizada.

<b>Dimensión<sup>45</sup></b>	<b>Mecanismo</b>	<b>Preguntas o variables</b>	<b>Procedimiento o fórmula de calificación</b>
	Propósito: verificar si la institución ha incorporado objetivos de rendición de cuentas.	plan institucional?	NS/NR=0
		A.3.2 ¿Están señaladas las funciones de cada proceso con sus responsables, montos, beneficiarios, perjudicados, indicadores de eficiencia, causas y soluciones?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.3.3 ¿Existe un inventario debidamente numerado, de los bienes que tiene a cargo cada funcionario del Ministerio?	100= si 0= no NS/NR=0
	A.4 Atención a la auditoría interna Propósito: verificar el seguimiento que hace la institución de los informes por parte de la Auditoría Interna.	A.4.1: ¿Se recibe informes de la Auditoría Interna pidiendo cuentas sobre el cumplimiento de las metas que tiene el Ministerio?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.4.2: ¿Se tiene una base de datos de seguimiento de las recomendaciones que ha brindado la Auditoría Interna en el último año?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.4.3: ¿Cuál es el promedio de cumplimiento que tiene la Dirección Administrativa de las recomendaciones que ha brindado la Auditoría Interna en el último año?	El porcentaje de cumplimiento será el mismo de la calificación. Por ejemplo, si se cumplió 80% de las recomendaciones, la nota tendrá ese mismo valor.  NS/NR=0
		A.4.4: ¿Han recibido auditorías selectivas, al	100= si

<b>Dimensión<sup>45</sup></b>	<b>Mecanismo</b>	<b>Preguntas o variables</b>	<b>Procedimiento o fórmula de calificación</b>
		azar en este último año?	0= no NS/NR=0
	A.5 Reducción de trámites. Propósito: conocer si se ha disminuido la cantidad de trámites que tiene que hacer la ciudadanía en el uso de los servicios de la institución, cumpliendo así la ley contra el exceso de trámites.	A.5.1: ¿Se ha disminuido la cantidad de trámites en los servicios del Ministerio en el último año?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.5.2: ¿Tiene algún registro o base de datos el Ministerio en donde lleva la medición de las mejoras en tiempo y calidad de sus servicios?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.5.3: ¿La cantidad de reglamentos que rige las labores del Ministerio es excesiva, suficiente o insuficiente?	Excesiva o insuficiente=0 Suficiente=100 NS/NR=0
	A.6 Recursos Humanos y rendición de cuentas. Propósito: verificar si la institución ha tomado las medidas necesarias, con respecto a su personal, para evitar actos de corrupción.	A.6.1 ¿Realiza el Ministerio capacitaciones a <u>todo</u> el personal sobre rendición de cuentas?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.6.2: ¿Realiza el Ministerio rotación de funcionarios en algunas funciones que puedan ser vulnerables a la corrupción?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.6.3: ¿Dentro del procedimiento de	100= si

<b>Dimensión<sup>45</sup></b>	<b>Mecanismo</b>	<b>Preguntas o variables</b>	<b>Procedimiento o fórmula de calificación</b>
		contratación del personal se revisa antecedentes de la honorabilidad de la persona, adicionales a la hoja de delincuencia <sup>47</sup> ?	0= no NS/NR=0
		A.6.4: ¿Se confirma la información suministrada por el candidato a contratar con los jefes o supervisores que tuvo en otros empleos públicos o privados?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.6.5: ¿Realiza el Ministerio otro tipo de exámenes o pruebas previas a la contratación que permitan comprobar capacidad e integridad del funcionario?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.6.6: ¿Existe un manual de capacitación en el Ministerio?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.6.7: ¿Efectúa el Ministerio campañas de promoción de valores, integridad y probidad dentro de sus funcionarios?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.6.8: ¿Cuenta el Ministerio con un sistema de evaluación del desempeño del personal propio, además del que le brinda la Dirección General del Servicio Civil?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.6.9: ¿Cuántas evaluaciones de desempeño se hace al año en el Ministerio?	Ninguna= 0 1= 50% 2 ó más= 100%
		A.6.10: ¿Se complementa las evaluaciones ordinarias con otras evaluaciones que contemplen el criterio de los compañeros de	100= si 0= no NS/NR=0

<sup>47</sup> La hoja de delincuencia es una certificación que brindan los Tribunales de Justicia de Costa Rica para indicar que la persona no tiene antecedentes penales.

Dimensión <sup>45</sup>	Mecanismo	Preguntas o variables	Procedimiento o fórmula de calificación
		trabajo?	
		A.6.11: ¿Se tiene un expediente electrónico para cada funcionario?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.6.12: ¿Están los expedientes de los funcionarios resguardados y con las medidas de seguridad necesarias?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.6.13 ¿Qué porcentaje de los funcionarios en el Ministerio se encuentran en situación de interinazgo <sup>48</sup> ?	El porcentaje se calificará de manera inversa con respecto a la escala de cero a cien. Por ejemplo, si hay un 10% de interinazgo, la nota será un 90% positiva, en cambio, si 40% de los funcionarios es interino, entonces habrá una calificación de 60%.  NS/NR=0
		A.6.14: ¿Cuál es el promedio de años o meses que tiene el personal interino del Ministerio de estar trabajando en esas condiciones?	Menos de 4 mes <sup>49</sup> =100% Entre 6 y 4 meses=75% Entre 9 y más de 6 meses=50% Entre un año y más de 9 meses=25% Más de un año= 0% NS/NR=0
		A.6.15 ¿Qué porcentaje de funcionarios del Ministerio ocupa plazas de confianza <sup>50</sup> ?	El porcentaje se calificará de manera inversa con respecto a la escala de cero a cien. Por ejemplo, si hay un 10% de puestos de confianza, la nota será un 90% positiva, en cambio, si 40% de los funcionarios es de confianza, entonces habrá una

<sup>48</sup> Debido a que hay mayor discrecionalidad en el nombramiento de personal interino (pues no se somete a los mismos procedimientos que cuando se contrata a alguien en propiedad) se busca comparar el porcentaje de interinos que hay en la institución con el personal propietario, ya que el interinazgo puede convertirse en un medio de camuflar contrataciones más discrecionales.

<sup>49</sup> Se considera este lapso de tiempo porque es el normal para cubrir una incapacidad, un periodo de maternidad, etc.

<sup>50</sup> Nombramientos discrecionales del jerarca.



<b>Dimensión<sup>45</sup></b>	<b>Mecanismo</b>	<b>Preguntas o variables</b>	<b>Procedimiento o fórmula de calificación</b>
			calificación de 60%.
		A.6.16 ¿Se pide conocimientos o capacitación en administración pública como requisitos de ingreso para laborar en el Ministerio?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.6.17 ¿Se tiene programas frecuentes de capacitación a los funcionarios en temas de servicio público y sus propias competencias?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.6.18: ¿Se puede despedir a un funcionario (a) que tenga mal desempeño, demostrada incompetencia e incapacidad?	Fácilmente=100 Medianamente fácil=75% Difícil, pero se puede hacer= 50% Muy difícil=25% No se puede hacer=0 NS/NR=0
		A.6.19: ¿Están identificados los funcionarios con los objetivos institucionales?	Totalmente de acuerdo=100 Medianamente de acuerdo=50% En desacuerdo=0
		A.6.20: ¿Se encuentra regulada las incompatibilidades entre las funciones públicas y privadas que desarrolle el funcionario?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.6.21: ¿Existen garantías establecidas para el funcionario (a) que denuncie irregularidades o actos de corrupción?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.6.22: ¿Existen mecanismos formalmente establecidos para controlar que no se viole la dedicación exclusiva y la prohibición que tienen algunos funcionarios del Ministerio?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.6.23: ¿Cada vez que un funcionario (de cualquier nivel, inclusive personal de confianza o consultores) deja de trabajar en el	Siempre=100 Casi siempre=75 A veces=50

<b>Dimensión<sup>45</sup></b>	<b>Mecanismo</b>	<b>Preguntas o variables</b>	<b>Procedimiento o fórmula de calificación</b>
		Ministerio, entrega un informe de labores?	Pocas veces=25 Nunca=0
	A.7 Contrataciones Administrativas y rendición de cuentas. Propósito: verificar si la institución ha tomado las medidas necesarias, con respecto a las contrataciones administrativas, para evitar actos de corrupción.	A.7.1: ¿Existe un manual de compras propio del Ministerio?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.7.2: ¿El proceso (aprobar, registrar, recibir, pagar, etc.) de compras es realizado por una, dos personas o un equipo de trabajo?	un equipo de trabajo=100 dos personas=50 una persona=0 NS/NR=0
		A.7.3: ¿Se ha hecho estudios de los costos que producen los retrasos en adjudicaciones, licitaciones, compras y contrataciones para el Ministerio?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.7.4: ¿Existe un procedimiento establecido para disponer de las muestras que brindan los proveedores antes de una compra?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.7.5: ¿Existe un procedimiento establecido para disponer de las donaciones, regalos, dádivas que brindan proveedores o usuarios de los servicios del Ministerio?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.7.6: ¿El almacenamiento de bienes, inventarios y demás compras, se hace en un	100= si 0= no

<b>Dimensión<sup>45</sup></b>	<b>Mecanismo</b>	<b>Preguntas o variables</b>	<b>Procedimiento o fórmula de calificación</b>
		lugar adecuado y con espacio suficiente?	NS/NR=0
		A.7.7: ¿Existe un plan de manejo de desechos o inventarios dañados en el Ministerio?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.7.8: ¿Cuenta el Ministerio con un registro histórico de compras para poder comparar empresas, costos y variaciones de otro tipo en sus procesos de contratación?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.7.9: ¿Se hace frecuentemente estudios de mercado a nivel de costos, oferentes, productos, servicios que utilice con regularidad el Ministerio?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.7.10: ¿Se tiene un control del inventario digital y actualizado?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.7.11: ¿Existe un registro de la cantidad de inventario que se daña mensual o anualmente?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.7.12: ¿Todos los pagos de compras se hacen de manera electrónica?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.7.13: ¿Tiene el Ministerio un sistema de compras que lleve a cabo todo el proceso de manera automatizada?	100= si 0= no NS/NR=0
	A.8: Presupuesto y rendición de cuentas Propósito: verificar si la institución ha tomado las medidas necesarias, con	A.8.1: ¿Se encuentran automatizados los procesos presupuestarios en el Ministerio?	Totalmente=100 Medianamente=50 Nada=0 NS/NR=0

<b>Dimensión<sup>45</sup></b>	<b>Mecanismo</b>	<b>Preguntas o variables</b>	<b>Procedimiento o fórmula de calificación</b>
	respecto al presupuesto, para evitar actos de corrupción.		
		A.8.2: ¿Los pagos a proveedores y funcionarios se hacen por transferencia bancaria o en efectivo?	Transferencia bancaria=100 Ambos=50 Efectivo=0 NS/NR=0
		A.8.3: ¿El presupuesto que tiene el Ministerio le permite lograr sus objetivos y metas?	En un 100%=100 En un 75%=75 En un 50%=50 En un 25%=25 En un 0%=0 NS/NR=0
		A.8.4: ¿Qué tan discrecionales son los gastos de representación?	Totalmente discrecionales=0 Medianamente discrecionales=50 Nada discrecionales=100 NS/NR=0
		A.8.5: ¿Los viajes al exterior de las autoridades del Ministerio con financiamiento de otras instituciones, son comunicados y respaldados con un informe al Ministerio?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.8.6: ¿Las autoridades del Ministerio reciben dietas de otras instituciones (juntas directivas, por ejemplo) y reportan eso al Ministerio?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.8.7: ¿Toda factura que presentan los funcionarios por viáticos de hospedaje, transporte, alimentación, etc., es consultada	100= siempre 75= casi siempre 50= a veces

Dimensión <sup>45</sup>	Mecanismo	Preguntas o variables	Procedimiento o fórmula de calificación
		con la empresa o persona que la emitió?	25= pocas veces 0= nunca NS/NR=0
	A.9: Organización del Ministerio Propósito: analizar si la Institución cuenta con las herramientas organizativas para brindar una adecuada rendición de cuentas.	A.9.1: ¿Existe un control de los tiempos que lleva atender las diferentes solicitudes de los usuarios al Ministerio?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.9.2: ¿La cantidad de jerarquías y dependencias administrativas que existe en el Ministerio es la adecuada?	Adecuada=100 Relativamente adecuada=50 Inadecuada=0
		A.9.3: ¿Las tareas que lleva a cabo el Ministerio se encuentran apegadas al Plan Nacional de Desarrollo?	El porcentaje de cumplimiento será el mismo de la calificación. Por ejemplo, si se cumplió 80% de las recomendaciones, la nota tendrá ese mismo valor.
		A.9.4: ¿Existen “gavilanes <sup>51</sup> ” que ofrecen agilizar trámites del Ministerio?	100= no 0= si NS/NR=0
		A.9.5: ¿Han existido presiones políticas, familiares, de interés, de amistades para modificar actuaciones administrativas?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.9.6: ¿Cuenta el Ministerio con un soporte o respaldo digital actualizado de documentos básicos que necesita en su actividad	100= si 0= no NS/NR=0

<sup>51</sup> Gavilanes es el término costarricense para hablar de personas ajenas a la institución que cobran por agilizar ciertos servicios, con la complicidad de funcionarios públicos.

<b>Dimensión<sup>45</sup></b>	<b>Mecanismo</b>	<b>Preguntas o variables</b>	<b>Procedimiento o fórmula de calificación</b>
		cotidiana?	
		A.9.7: ¿Tiene el Ministerio una Unidad de Archivo con local propio (lejos de fuentes de calor, humedad, lluvia, o junto a baños, sin material de desecho, sustancias inflamables, materiales de limpieza, etc.), estantería metálica, y limpieza adecuada?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.9.8: ¿Tiene el Ministerio una Unidad de Archivo con el equipo actualizado y el personal calificado y suficiente?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.9.9: ¿Cuenta con asignación presupuestaria propia el Archivo Institucional?	100= si 0= no NS/NR=0
	A.10: Papel de las Contralorías de Servicio. Propósito: conocer el funcionamiento que han tenido las contralorías de servicio desde su creación.	A.10.1: ¿Tiene el Ministerio una Contraloría de Servicios?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.10.2: ¿La persona encargada de la Contraloría de Servicios del Ministerio fue contratada exclusivamente para eso o antes desempeñaba otras funciones a lo interno?	100= si 0= no NS/NR=0
		A.10.3: ¿La persona encargada de la Contraloría de Servicios tiene nombramiento interino o en propiedad?	Interino=0 Propiedad= 100
		A.10.4: ¿Existe una línea telefónica directa y exclusiva para atender consultas, quejas o reclamos de los servicios que brinda el	100= si 0= no NS/NR=0

Dimensión <sup>45</sup>	Mecanismo	Preguntas o variables	Procedimiento o fórmula de calificación
		Ministerio?	
		A.10.5: ¿Se tiene un registro automatizado de consultas y quejas, según nombre, fecha, lugar, asunto, tema, estado de resolución, etc.?	100= si 0= no NS/NR=0
B. Ideales de rendición de cuentas vertical	B.1 Registro de denuncias o reclamos. Propósito: conocer si se tiene un registro adecuado que brinde seguimiento a las quejas, denuncias, sugerencias, etc., que haya hecho la ciudadanía.	B.1.1 ¿Se cuenta en el Ministerio con un mecanismo para recibir denuncias o reclamos, con el respectivo estado del seguimiento para atenderlos?	100= si 0= no NS/NR=0
		B.1.2: ¿Puede cualquier ciudadano tener acceso a las actas de reuniones de los jefes o a todo otro tipo de documentos del Ministerio?	100= si, a todos 50=casi a todos 0= no, a ninguno NS/NR=0
		B.1.3: ¿Existen en el Ministerio buzones especiales de sugerencias a disposición del usuario?	100= si 0= no NS/NR=0
		B.1.4: ¿Existe algún tipo de mecanismo que facilite la participación de las comunidades en la definición de servicios que tiene el Ministerio en el país?	100= si, en todas. 50=en algunas comunidades 0= no, en ninguna. NS/NR=0
		B.1.5: ¿Existe espacios para que la ciudadanía participe, delibere y evalúe asuntos públicos del Ministerio?	100= si 0= no NS/NR=0
		B.1.6: ¿Además de las oficinas centrales del Ministerio, cuenta con otras sedes u oficinas	100= si 0= no

<b>Dimensión<sup>45</sup></b>	<b>Mecanismo</b>	<b>Preguntas o variables</b>	<b>Procedimiento o fórmula de calificación</b>
		en provincias?	NS/NR=0
		B.1.7: ¿Se hace consultas públicas sobre temas de interés del Ministerio?	100= si 0= no NS/NR=0
		B.1.8: ¿Existe algún mecanismo para que la ciudadanía conozca los informes anuales del Ministerio?	Se presenta ante el Congreso y además se realiza un acto público con participación de ciudadanos y medios de comunicación donde se entrega un informe anual=100 Se presenta ante el Congreso únicamente y se entrega informes a quién lo solicite=75 Se presenta ante el Congreso y no se dispone de ejemplares para entregar=50 Se hace un resumen del informe ante el Congreso=25 No se da a conocer el informe anual=0
		B.1.9: ¿Se hace ferias de puertas abiertas o actividades similares donde se da a conocer las actividades del Ministerio y los trámites que conllevan sus servicios?	100= si 0= no NS/NR=0
		B.1.10: ¿Existen salones o espacios públicos de lectura donde los usuarios puedan revisar documentos, acceder a internet, descargar documentos y revisar la página de internet del Ministerio?	100= si 0= no NS/NR=0
		B.1.11: ¿Elabora el Ministerio informes, memorias, boletines que tenga a disposición del público en las oficinas de la institución?	100= si 0= no NS/NR=0
		B.1.12: ¿Qué grado de desarrollo tiene la página web del Ministerio?	Página interactiva, actualizada, hay motor de búsqueda en base de datos y facilidad de



<b>Dimensión<sup>45</sup></b>	<b>Mecanismo</b>	<b>Preguntas o variables</b>	<b>Procedimiento o fórmula de calificación</b>
			consultas con respuestas inmediatas = 100 Página actualizada con motores de búsqueda pero sin espacio de consultas=75 Página desactualizada, sin motor de búsqueda ni de consultas=50 Página estática y desactualizada=25 Sin página de internet=0
		B.1.13: ¿En la página web del Ministerio se encuentra actualizados datos generales de la entidad como su organigrama, teléfonos de contacto, etc.?	100= si 0= no NS/NR=0
		B.1.14: ¿En la página web del Ministerio se encuentra disponibles sus disposiciones, comunicados emitidos de manera actualizada?	100= si 0= no NS/NR=0
		B.1.15: ¿En la página web del Ministerio se encuentra actualizada la información de inversiones realizadas, presupuesto disponible, etc.?	100= si 0= no NS/NR=0
		B.1.16: ¿En la página web del Ministerio se encuentra el detalle de las remuneraciones de su personal?	100= si 0= no NS/NR=0
		B.1.17: ¿En la página web del Ministerio se encuentra la información de adquisiciones de bienes y servicios, montos comprometidos, proveedores, cantidad y calidad de bienes adquiridos, etc.?	100= si 0= no NS/NR=0
		B.1.18: ¿Está disponible en la página web o por otro medio la agenda diaria, semanal o mensual de los jerarcas del Ministerio?	100= si 0= no NS/NR=0
		B.1.19: ¿Se puede descargar de la página web	100= si

<b>Dimensión<sup>45</sup></b>	<b>Mecanismo</b>	<b>Preguntas o variables</b>	<b>Procedimiento o fórmula de calificación</b>
		del Ministerio los distintos documentos, formularios, etc., que se ocupa para los trámites que brindan?	0= no NS/NR=0
		B.1.20: ¿Se tiene el dato exacto del número de recursos de amparo que le han presentado al Ministerio por no brindar información o por incumplir los plazos establecidos en la ley?	100= si 0= no NS/NR=0
		B.1.21: ¿Durante el último año ha vivido algún escándalo en la prensa por presuntos actos corruptos?	100= si 0= no NS/NR=0
C. Ideales de rendición de cuentas horizontal	C.1 Auditorías externas. Propósito: conocer la cantidad de auditorías externas que ha contratado la Institución en el último año.	C.1.1 ¿Se tiene el dato exacto del número de auditorías externas realizadas en el Ministerio en el último año?	100= si 0= no NS/NR=0
	C.2 Relación con otros poderes. Propósito: conocer cuál es el estado de relación que tiene la Institución con otras entidades públicas.	C.2.1: ¿Se tiene claramente reglamentado los trámites que realizan asesores de otras entidades (ministerios, despachos de diputados, etc.) ante el Ministerio?	100= si 0= no NS/NR=0
		C.2.2: ¿Con qué frecuencia asisten los jerarcas del Ministerio a rendir cuentas ante la Asamblea Legislativa?	Muy frecuentemente=100 Frecuentemente=75 Poco frecuente=50 Casi nunca=25 Nunca=0
		C.2.3: ¿Se envía información a otros entes del sector público?	100= si 0= no

<b>Dimensión<sup>45</sup></b>	<b>Mecanismo</b>	<b>Preguntas o variables</b>	<b>Procedimiento o fórmula de calificación</b>
			NS/NR=0
		C.2.4: ¿Hay una oficina de prensa o un profesional en comunicación que atienda a los medios cuando necesitan información?	100= si 0= no NS/NR=0
		C.2.5: ¿Pertenece a alguna comisión o red interinstitucional para perfeccionar la rendición de cuentas?	100= si 0= no NS/NR=0
		C.2.6: ¿Ha recibido el Ministerio críticas por parte de la Defensoría en el último año?	100= no 0= si NS/NR=0
		C.2.7: ¿Se encuentra actualmente el Ministerio en algún tipo de investigación por parte de la Contraloría General de la República por actos de corrupción?	100= no 0= si NS/NR=0
		C.2.8: ¿Ha sido sancionado (por alguna instancia judicial) algún funcionario durante el último año por actos de corrupción?	100= no 0= si NS/NR=0